

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER ET
LA NATURE CENTRALISATRICE DE LA
CONSTITUTION CANADIENNE
DE 1867

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MARC SAUVÉ

DÉCEMBRE 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

Remerciements

Je désire dans un premier temps, remercier mon directeur de mémoire de maîtrise, Monsieur le professeur Pierre P. Tremblay pour ses judicieux conseils et ses encouragements.

Je remercie également ma consoeur Me Claire Moffet pour son aide précieuse au niveau de la mise en page et de la présentation du mémoire. Ce travail de recherche n'aurait pas été possible non plus sans le travail méticuleux et patient de ma loyale collaboratrice Madame Carol Boulay, pour qui le traitement de texte n'a plus de secret.

Finalement, j'exprime toute ma gratitude envers ma compagne de vie, Annick Ouellette qui a accepté mes longues et nombreuses absences pendant toute la période de rédaction du mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	ii
LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
RÉSUMÉ	viii
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	
LA PROBLÉMATIQUE ET LE CADRE THÉORIQUE	15
CHAPITRE I	
LE PRINCIPE FÉDÉRAL	17
1.1 Le fédéralisme classique	18
1.2 Le fédéralisme coopératif	21
1.3 Le fédéralisme budgétaire	25
1.4 Le fédéralisme comme cadre normatif	27
CONCLUSION	29
CHAPITRE II	
LA NATURE DE L'ENTENTE CONCLUE PAR LES PÈRES DE LA CONFÉDÉRATION EN 1867	32
2.1 Les causes de la Confédération	33
2.2 L'intention des Pères de la Confédération	34
2.2.1 Les débats pré confédératifs	35
2.2.2 Le texte de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique	43

CONCLUSION.....	46
-----------------	----

CHAPITRE III

LES THÈSES CENTRALISTE ET AUTONOMISTE DU FÉDÉRALISME CANADIEN : DEUX APPROCHES FONDAMENTALES.....	49
--	----

3.1 L'évolution du rôle de l'État.....	50
3.2 Le Rapport Rowell-Sirois et la thèse centraliste	52
3.3 Le Rapport Tremblay et la thèse autonomiste.....	56

CONCLUSION.....	59
-----------------	----

DEUXIÈME PARTIE

L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER ET LA NATURE CENTRALISATRICE DU FÉDÉRALISME CANADIEN.....	63
--	----

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DE L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER	63
--	----

4.1 De la Confédération à l'État providence (1867-1940)	63
4.2 L'État providence et les programmes à frais partagés (1940-1977)	67
4.3 Les transferts en bloc et les normes nationales (1977-1995).....	72
4.4 Le pouvoir fédéral de dépenser depuis 1995.....	73

CONCLUSION.....	78
-----------------	----

CHAPITRE V

LIMITATION, ENCADREMENT ET RENFORCEMENT DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER	80
---	----

5.1 Le retrait avec compensation financière	80
5.2 La Charte de Victoria	84
5.3 La Loi constitutionnelle de 1982	85
5.4 Les accords de Meech et de Charlottetown.....	88

5.5 L'Union sociale canadienne	91
5.6 La Commission sur le déséquilibre fiscal.....	95
CONCLUSION.....	97
CHAPITRE VI	
PERSPECTIVES	98
6.1 La gestion partenariale de l'interdépendance.....	98
6.2 Aperçu de l'expérience étrangère.....	101
CONCLUSION.....	104
CONCLUSION	
GÉNÉRALE.....	106
APPENDICE	114
BIBLIOGRAPHIE	122

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1. Paiements de transferts fédéraux aux provinces 1912-1941.....	66
2. Répartition des champs fiscaux – 1937, 1941 et 1943.....	67
3. Paiements de transferts fédéraux aux provinces 1935-1965	70
4. Évolution des transferts du gouvernement fédéral en proportion des revenus totaux des provinces et territoires de 1980-1981 à 1998-1999	74

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1. Revenus des provinces avant l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.....	64
2. Principaux programmes de transferts fédéraux conditionnels et frais partagés	69
3. Principaux modes d'intervention du gouvernement fédéral	75

RÉSUMÉ

Le pouvoir fédéral de dépenser est l'instrument de conservation de la nature centralisatrice de la constitution canadienne. Il est le résultat de la vision des Pères de la Confédération du rôle des provinces et du rôle de l'État. L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser au Canada se rattache à une vision hiérarchique et centralisatrice de la constitution canadienne, vision qui prévalait dès le début de la Confédération et qui s'est manifestée tout au long de l'histoire de la fédération. La pensée centralisatrice de la majorité des Pères de la Confédération a exercé ses effets tout au long de l'histoire politique canadienne par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser: initiatives et politiques unilatérales dans les domaines de compétence exclusive des provinces, subordination ou dépendance fiscale et financière des provinces, domination et suprématie fédérales. Ces aspects du fédéralisme canadien rattachés à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser ont été dénoncés sévèrement par tous les gouvernements québécois depuis les 60 dernières années.

L'exercice du pouvoir de dépenser au Canada doit être examiné à la lumière du principe fédéral tout en tenant compte de l'évolution du rôle de l'État. Traditionnellement, le gouvernement du Québec adhère à la définition classique du fédéralisme dans sa critique du pouvoir fédéral de dépenser. La Commission Tremblay de 1956, la Commission Séguin de 2001 et les gouvernements québécois depuis au moins les 60 dernières années évaluent le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sur la base de cette grille d'analyse. Cette approche dualiste repose sur les notions de non subordination et d'autonomie. Pour sa part, le gouvernement fédéral adopte implicitement un modèle de fédéralisme coopératif décloisonné. Ce modèle insiste sur la nécessaire interdépendance des entités fédérées et met de côté le dualisme et la notion de souveraineté divisée.

Que ce soit notamment à l'occasion des discussions entourant la Charte de Victoria, les accords de Meech et de Charlottetown ou l'Union sociale canadienne, la vision centralisatrice du fédéralisme canadien s'est affirmée dans les débats entourant le pouvoir fédéral de dépenser. Par ailleurs, en intervenant de façon massive et visible dans des matières de compétence provinciale comme en santé et en sécurité sociale, le gouvernement fédéral vise notamment à renforcer le sentiment de solidarité nationale et l'identité canadienne. Les tentatives du Québec pour limiter ou baliser le pouvoir fédéral de dépenser se sont avérées infructueuses car ce pouvoir constitue une composante fondamentale du fédéralisme au Canada.

Il est possible de dépasser les paradigmes historiques véhiculés dans les rapports Rowell-Sirois de 1940 et Tremblay de 1956, tout en réconciliant les principes d'autonomie, de non subordination et d'interdépendance des partenaires de la fédération dans le cadre du fédéralisme au Canada.

Mots clés : fédéralisme canadien - pouvoir de dépenser - centralisation - constitution canadienne – interdépendance - autonomie - Pères fondateurs

INTRODUCTION

Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral joue un rôle central dans le développement et l'évolution du fédéralisme au Canada. Ce pouvoir de dépenser constitue l'instrument de conservation de la nature centralisatrice de la constitution canadienne et une des composantes essentielles du fédéralisme.

Smiley considère que les dépenses fédérales dans les domaines de compétence des provinces sont si importantes, qu'elles soutiennent toute la structure sociale, politique et économique de la fédération canadienne.¹ Petter abonde dans le même sens en affirmant que « nous vivons dans un pays qui pendant plus de 40 ans a structuré son système politique en fonction du pouvoir fédéral de dépenser ».²

Au Canada, l'expression «pouvoir de dépenser» signifie le pouvoir du gouvernement fédéral d'affecter des ressources financières au bénéfice de personnes, d'institutions ou de gouvernements, à des fins pour lesquelles le Parlement ne possède pas nécessairement le pouvoir de légiférer³. De façon plus précise, il s'agit de transferts fédéraux aux provinces, aux individus et aux entreprises ou encore, de dépenses de programmes du gouvernement fédéral dans des domaines de compétences exclusives provinciales comme la santé, l'éducation et l'aide sociale⁴.

Par son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral vise notamment à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être, à favoriser le

¹ D.V. Smiley, *Conditional grants and canadian federalism*, Association canadienne d'études fiscales, Toronto, 1963, p. 23 [traduction] cité dans Karine Richer, *Le pouvoir fédéral de dépenser*, Service d'information et de recherche du Parlement, Canada, 13 novembre 2007. En ligne.

<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0736-f.htm#note29>. Consulté le 5 mars 2008.

² Andrew Petter, «Federalism and the myth of the federal spending power», *Canadian Bar Review*, vol. 68, septembre 1989, p.472 cité dans Karine Richer, *Ibid* note 1.

³ Pierre-Elliott Trudeau, *Federal Provincial grants and the spending power of Parliament*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1969, page 4; E. Driedger, «The spending power », 7 *Queen's Law Journal*, 1980-1982, page 124.

⁴ Il s'agit notamment du transfert canadien en matière de santé (TCS), du transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), de la prestation universelle pour la garde d'enfants et du crédit d'impôt pour frais de scolarité.

développement économique, à réduire l'inégalité des chances et à fournir à tous les Canadiens, les services publics essentiels à un niveau de qualité acceptable⁵. Par ailleurs, compte tenu des disparités économiques entre les provinces et de la mobilité des personnes et des capitaux, les normes et les conditions associées aux transferts fédéraux visent à assurer la cohésion de l'union sociale et économique au Canada⁶.

Pour le juriste Gérald V. Laforest :⁷

The spending power constitutes the basis for such a significant proportion of federal activities, that its removal would undermine the ability of the federal government to control the economy and to perform other national functions. It should be taken into account the wide differences in the financial strength of the provinces. This imbalance is redressed not only by equalization payments but in the manner in which many programs operate. All interests and problems cannot neatly be identified as purely national or purely local. The spending power has been used to introduce and maintain many programs for the benefit of all Canadians [...]

En contrepartie toutefois, les transferts fédéraux intergouvernementaux rendent plus opaques les responsabilités et l'imputabilité des décideurs politiques. En outre, les transferts conditionnels fédéraux font obstacle aux pouvoirs décisionnels des gouvernements provinciaux et permettent au gouvernement fédéral d'adopter et d'appliquer des politiques dans des domaines où il n'a pas de compétence constitutionnelle.

Aucune disposition spécifique de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 ne fonde nommément le pouvoir fédéral de dépenser. Des juristes prétendent que la propriété des fonds publics implique pour le gouvernement le pouvoir de dépenser à sa guise, y

⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 36(1) ; Karine Richer, *Le pouvoir fédéral de dépenser*, Service d'information et de recherche du Parlement, Canada, 13 novembre 2007. En ligne.

<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0736-f.htm#note29>. Consulté le 5 mars 2008; Stéphane Dion, *La coopération dans l'exercice du pouvoir de dépenser en matière de transferts intergouvernementaux*, le 5 février 1999. En ligne http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&Page=archive&Sub=a-PressRelease&Doc=19990205_f.htm#texte. Consulté le 5 mars 2008. Il ne faut pas confondre le pouvoir fédéral de dépenser avec la péréquation garantie par la Constitution à l'article 36 (2). Les paiements inconditionnels de péréquation du gouvernement fédéral visent à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

⁶ Joseph E. Magnet, *Constitutional Law of Canada cases, Notes and Materials*, 5^{ième} édition, Montréal, Yvon Blais, 1993, page 381 et 382; G.L. Laforest, «The allocation of taxing power under the Canadian Constitution» 2^{ième} édition, *Canadian Tax Paper*, no. 65, Association canadienne d'études fiscales 1981, page 28; Andrew Petter «Federalism and the myth of the federal spending power», (1989) *Canadian Bar review*, p.448.

⁷ Gérald V. Laforest, «Taxing power in Canada», *Canadian Tax Paper* no. 65, 1981, page 197.

compris en imposant des conditions normatives.⁸ D'autres sont au contraire d'avis que le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale ne fait pas partie de notre droit constitutionnel⁹. A une certaine époque, même Pierre-Elliott Trudeau critiquait l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale¹⁰.

En 1956, la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay) résumait comme suit le débat central, toujours d'actualité : « À quoi bon un minutieux partage des pouvoirs législatifs si l'un des gouvernements peut le contourner et en quelque sorte l'annuler par son mode de taxation et sa manière de dépenser¹¹.

À travers l'histoire politique et constitutionnelle du Canada, le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral a été remis en question par certaines provinces, dont principalement le Québec. Tous les gouvernements du Québec ont dénoncé l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale¹². Le pouvoir fédéral de dépenser au Canada est considéré comme l'expression et l'instrument du fédéralisme dominateur et centralisateur. À défaut d'obtenir l'abolition de ce pouvoir, les gouvernements québécois ont tour à tour cherché à défendre l'intégrité de la compétence constitutionnelle du Québec et son autonomie en limitant ou en encadrant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Malgré un certain succès réalisé au milieu des années 60 au chapitre du retrait du gouvernement fédéral de certains programmes à frais partagés, toutes les tentatives du Québec visant à limiter ou à éliminer le pouvoir final de dépenser se sont avérées infructueuses.

⁸ F. R. Scott, «The constitutional background of the taxation agreement (1955-1956)», *McGill Law Journal* 1, p. 6; Pierre Blache, «Le pouvoir de dépenser au coeur de la crise constitutionnelle canadienne», (1993) 24 *R.G.D.* 29, p. 44; Peter Hogg, *Constitutionnal law of Canada*, 3th edition, Toronto, Carswell, 1992, p. 150.

⁹ Jean Beetz, « Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la constitution de 1867 », dans A. Crépeau et C.B. MacPherson, *L'avenir du fédéralisme canadien*, Montréal, P.U.M., 1965, p. 113, 129 et 130.

¹⁰ Pierre Elliott Trudeau, «Les octrois fédéraux dans les universités, la pratique et la théorie du fédéralisme» dans *Le fédéralisme et la société canadienne française*, Montréal, Éditions HMH, 1967, pp.79-103.

¹¹ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, volume II, Québec, Éditeur officiel 1956, page 219.(Ci-après Commission Tremblay).

¹² Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, Gouvernement du Québec, 1998.

Même le premier ministre fédéral actuel reconnaît l'acuité de la problématique du pouvoir fédéral de dépenser : « Ce pouvoir de dépenser exorbitant a donné naissance à un fédéralisme dominateur, un fédéralisme paternaliste, qui est une menace sérieuse pour l'avenir de notre fédération. »¹³Ce type de fédéralisme était cependant celui que préconisait la majorité des Pères fondateurs au Canada anglais en 1867.

Les causes

L'évolution du rôle de l'État amena le gouvernement fédéral à intervenir en matière sociale et économique par des politiques et des programmes sans égard à la division constitutionnelle des pouvoirs législatifs. L'union économique et sociale canadienne implique en outre l'interdépendance des gouvernements fédéral et provincial dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques ou de programmes reliés à la mobilité des Canadiens ou à l'égalité des chances. La prise en compte de cette interdépendance est nécessaire pour atteindre l'efficacité des politiques sociales et économiques de l'État. Puisque les questions de santé, d'éducation et d'aide sociale relèvent de la compétence législative des provinces, le gouvernement fédéral se sert de son pouvoir de dépenser pour influencer et orienter les politiques et les programmes dans ces domaines considérés d'intérêt général mais relevant de la compétence provinciale¹⁴. Le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser pour solutionner souvent de façon unilatérale la question de l'interdépendance et pour faire prévaloir sa propre vision centraliste de l'intérêt national¹⁵.

D'autre part, le gouvernement fédéral intervient de façon massive et visible dans les domaine de compétence des provinces, en matière de santé et de services sociaux par

¹³ *Allocution de Stephen Harper devant la Chambre de commerce de Québec*, 19 décembre 2005.

¹⁴ André Burelle, *Le mal canadien: essai de diagnostique et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fidès, 1995, pp. 109-112; François Rocher, «La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral», dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, p. 93 à 146.

¹⁵ Pierre-Elliott Trudeau, «Colliding visions, the debates on the Charter of rights and freedom», Conférence de Vancouver, mars 1985.

exemple, afin de renforcer le sentiment de solidarité nationale et l'identité canadienne dans un processus de "nation building"¹⁶.

L'exercice du pouvoir de dépenser au Canada doit être examiné à la lumière du principe fédéral. Comme nous le verrons plus loin¹⁷, le gouvernement du Québec adhère traditionnellement à la définition classique du fédéralisme telle qu'enseignée par Wheare¹⁸ et Dicey¹⁹, dans sa critique du pouvoir fédéral de dépenser²⁰. La Commission Tremblay de 1956,²¹ la Commission Séguin de 2001²² et les gouvernements québécois depuis au moins les soixante²³ dernières années adoptent la définition traditionnelle et classique du fédéralisme dans leur critique du pouvoir fédéral de dépenser et évaluent le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sur la base de cette grille d'analyse. Cette approche repose sur la notion de non subordination et d'autonomie.

Pour sa part, le gouvernement fédéral adopte implicitement un modèle de fédéralisme coopératif décloisonné²⁴. Ce modèle insiste sur la nécessaire interdépendance des entités fédérées et met de côté le dualisme et la notion de souveraineté divisée. Cette approche du fédéralisme décloisonné permet de justifier théoriquement l'exercice du pouvoir de dépenser dans le contexte d'une union fédérale.

¹⁶ Jane Jenson; *Les contours de la cohésion sociale: l'état de la recherche au Canada*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1998; H. Lazar, Canada: *The state of the Federation*, 1989-2000, *Toward a new mission statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, I.I.G.R., 1999, p. 22; Will Kymlicka, *Citizenship and the diversity of society*, Oxford University Press, 2000.

¹⁷ Voir le Chapitre I.

¹⁸ K.C. Wheare: *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1953, p. 10.

¹⁹ Albert V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 8^e éd., London, McMillan, 1920 p. 139.

²⁰ Voir Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes; *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, Québec, 1998.

²¹ *Rapport de la Commission Tremblay*, op. cit, pp. 95-104.

²² *Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal*, Québec, 2002, p. 14 (Ci-après Commission Séguin).

²³ Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, Gouvernement du Québec, 1998.

²⁴ Hamish Telford; «The federal spending power in Canada; nation building or nation destroying»; *Working Papers 1999(4)*, IIGR, Queen's University; Anthony Birch, *Federalism, finance and social legislation in Canada, Australia and United States*, Oxford, Clarendon University Press, 1955, 314 p.; Pierre-Elliott Trudeau, *L'épreuve du droit: le débat sur la souveraineté canadienne*, Harper Collins Publisher Limited, 1991, Tom Axworthy, «Colliding visions, the debates on the Charter of rights and freedom», Conférence de Vancouver, mars 1985; Ronald L. Watts, «Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme», *Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le multiculturalisme*, Ottawa, 1971, p.8.

La Constitution de 1867 visait explicitement l'établissement par les Pères fondateurs d'un régime fédéral. Quel type de fédéralisme envisageaient-ils? Qu'elle était la vision de la constitution canadienne des Pères de la Confédération? Leur vision du rôle des provinces, du rôle de l'État et du gouvernement central a-t-elle exercé ses effets tout au long de l'histoire du fédéralisme canadien? Quel lien existe-t-il entre la constitution établie en 1867 et le pouvoir fédéral de dépenser?

Nous affirmons que l'esprit centralisateur de la majorité des Pères de la confédération de 1867 et que la nature centralisatrice de la constitution canadienne se manifestent aujourd'hui par le véhicule du pouvoir fédéral de dépenser. Ce pouvoir résulte de la vision étroite d'une majorité des Pères fondateurs du rôle des provinces et du rôle de l'État. Le pouvoir de dépenser a permis au gouvernement fédéral de conserver la nature centralisatrice de la constitution canadienne et de s'ajuster en fonction de l'évolution du rôle de l'État, maintenant vivant l'esprit centralisateur qui animait la majorité des Pères fondateurs.

Nombreux sont les Pères de la Confédération qui auraient préféré une union législative, John A. MacDonald en tête²⁵:

Le seul moyen de résoudre nos difficultés était une confédération des provinces, par une union soit fédérale, soit législative. Or, en ce qui a trait aux avantages comparatifs d'une union législative et d'une union fédérale, je n'ai jamais hésité à dire que si la chose était faisable, une union législative serait préférable. J'ai toujours déclaré que si nous pouvions avoir un gouvernement et un parlement pour toutes les provinces, nous aurions le gouvernement le meilleur, le moins dispendieux, le plus rigoureux et le plus fort. Mais en étudiant la question comme nous l'avons fait à la Conférence, nous avons trouvé que ce système était pratiquement impossible. D'abord, il ne saurait rencontrer l'assentiment du peuple du bas-Canada qui, sans que, dans la situation particulière où il se trouve, comme une minorité parlant un langage différent et professant une foi différente de la majorité du peuple sous la Confédération, ses institutions, ses lois, ses associations ancestrales qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir. On a compris que toute proposition qui impliquerait l'absorption de l'individualité du Bas-Canada ne serait pas reçue avec faveur par sa population. Nous avons par conséquent été

²⁵ *Débats sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique Britannique du Nord*, 1865, Québec, Hunter Rose and Co., Ottawa, Parliamentary printers, 1865, p. 28 (ci-après *Débats sur la Confédération*).

contraints de conclure soit à l'abandon de toute idée d'union, soit d'imaginer une union qui protégerait jusqu'à un certain point les organisations provinciales distinctes [...]

Par ailleurs, pour Macdonald, c'est le gouvernement fédéral qui est titulaire de la souveraineté²⁶.

Nous avons déferé à la législature générale toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré non seulement en les spécifiant et en les détaillant tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté, mais nous avons expressément déclaré que tous les sujets d'un intérêt général, non délégués aux gouvernements provinciaux seraient du ressort du gouvernement fédéral et que les affaires locales seraient du ressort des gouvernements provinciaux [...] Se trouve conférée à la législature générale, la grande législation souveraine, c'est-à-dire le pouvoir de légiférer sur toutes les questions de nature générale qui ne seront pas spécialement et exclusivement réservées à l'autorité des législatures et des gouvernements provinciaux. Par elle, nous concentrons la force dans le parlement central et faisons de la Confédération un seul peuple et un seul gouvernement au lieu de cinq peuples et cinq gouvernements à peine liés entre eux sous l'autorité de la Grande Bretagne. Le principe véritable qui doit servir de base à une Confédération consiste à donner au gouvernement général toutes les attributions et tous les pouvoirs de la Souveraineté et aux états subordonnés ou individuels ceux seulement qui leur sont expressément assignés. Nous aurions alors de cette manière un gouvernement central fort, une législation centrale puissante et un système décentralisé de corps législatifs à des fins provinciales.

Selon la thèse centraliste, partagée majoritairement au Canada anglais en 1867 et reprise avec force par la Commission Rowell Sirois en 1940, les Pères de la Confédération ont tout mis en place pour obtenir un gouvernement national fort et dominant dans le cadre d'une union fédérale centralisée. La pensée politique au Canada anglais est encore imprégnée de l'approche économique, fonctionnaliste et gestionnaire mise de l'avant par le Rapport Rowell-Sirois de 1940²⁷. C'est principalement par le pouvoir fédéral de dépenser que ce fédéralisme centralisateur s'est réalisé et maintenu.

²⁶ *Débats sur la Confédération*, p. 59.

²⁷ François Rocher, «La dynamique Québec Canada ou le refus de l'idéal fédéral» dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, p. 138.

Cette dynamique unitaire et centralisatrice amena la Commission Tremblay en 1956 à soulever des interrogations toujours d'actualité sur le principe fédéral au Canada.²⁸ :

Sommes-nous encore en régime fédératif? Aucune réponse simple n'est possible car si l'interprétation judiciaire nous a donné un fédéralisme authentique, la politique du gouvernement central depuis la guerre nous impose plutôt un régime quasi fédératif au point que jamais depuis la confédération, les idées si chères à MacDonald sur un gouvernement central fort et puissant se subordonnant les législatures provinciales, comme autant d'institutions municipales supérieures, n'ont été aussi près de se réaliser [...]

Les Pères de la Confédération n'avaient pas prévu l'importance que l'État prendrait dans la vie sociale et économique du pays, principalement dans les domaines de compétence provinciale que sont l'éducation, la santé et la sécurité sociale. Dans ce contexte, le pouvoir de dépenser a permis au gouvernement central de s'adapter aux divers modèles de l'État, de l'État gendarme à l'État providence, en passant par l'État keynésien, tout en conservant la nature centralisatrice de la constitution canadienne. Dans toutes les fédérations du monde, on retrouve à des degrés divers un pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence des États fédérés²⁹.

Les représentants du Bas-Canada qui ont adhéré à la Confédération étaient cependant convaincus que la pleine autonomie de la province serait protégée dans tout ce qui concerne l'identité culturelle et sociale et le développement de leur communauté³⁰. Cette position autonomiste a été par la suite partagée par l'ensemble des gouvernements québécois. Dans ce contexte, une atteinte même indirecte aux compétences exclusives de la province de Québec et une centralisation politique unilatérale par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser sont considérées encore aujourd'hui comme une atteinte à son autonomie, voire à son identité. L'affirmation du caractère national de l'État québécois et la poursuite des objectifs de l'État providence à partir des années 60 ont amené le Québec à réclamer d'Ottawa une plus grande marge de manœuvre et une plus grande autonomie

²⁸ *Commission Tremblay*, 1956, vol.II, p. 171.

²⁹ Ronald L. Watts, *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999, p. 2.

³⁰ Arthur I Silver: *The French Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*, University of Toronto press, 1997, p. 218.

fiscale et financière. La lutte pour l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser et pour l'autonomie fiscale du Québec a marqué les relations fédérales provinciales des dernières décennies.

Le contexte social, économique et politique au Canada, la pensée fédérale et la vision du rôle de l'État et des provinces ont évolué au Canada depuis 1867³¹. Entre autres, le rôle de l'État a pris une importance qui était à peine imaginable à l'époque, notamment en matière sociale. Par ailleurs, les décisions du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres dans les premières décennies de la fédération canadienne ont fourni une interprétation de la Constitution de 1867 favorable à l'autonomie des provinces et respectueuse du principe fédéral.³² Les provinces ont même constitué un Conseil de la fédération visant à assurer un plus grand leadership des entités fédérées au sein de la fédération. Néanmoins, le pouvoir fédéral de dépenser sans égard à la division constitutionnelle des pouvoirs législatifs favorise toujours une centralisation au bénéfice du gouvernement fédéral, dynamique centralisatrice présente dans la constitution canadienne et voulue par une majorité des Pères fondateurs en 1867³³.

Au Canada, le pouvoir de dépenser tend à s'exercer de façon unilatérale par le gouvernement fédéral, celui-ci s'appuyant sur sa supériorité, voire sa domination fiscale et financière. Le principe fédéral est en quelque sorte brisé : « ...le gouvernement fédéral ne possède pas seulement les pouvoirs énumérés dans la Constitution mais il possède tous quand il le juge nécessaire. »³⁴ Cette approche centralisatrice du fédéralisme présente en 1867 exerce encore son influence au Canada³⁵, principalement par la voie du pouvoir fédéral de dépenser.

³¹ Richard Simeon et Ian Robinson, *L'état, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1990.

³² Eugénie Brouillette, *La négation de la nation*, Cahiers des Amériques, Septentrion, 2005, pp. 213-218.

³³ *Id.*, pp 214-215.

³⁴ Rexford Guy Tugwell, *The emerging constitution*, New-York, Harpers, 1974 cité dans Edmond Orban, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral*, Montréal, Québec-Amérique, 1984, p. 474.

³⁵ François Rocher, «La dynamique Québec Canada ou le refus de l'idéal fédéral» dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, p. 128.

Motifs pour étudier la question

L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser constitue un des aspects les plus controversés du fédéralisme canadien. Derrière ce débat se profilent deux visions opposées du fédéralisme canadien, celle qui préconise un gouvernement national fort et dominant au sein duquel les provinces seraient hiérarchiquement inférieures, subordonnées ou dépendantes du gouvernement fédéral et une autre vision, celle des fédéralistes autonomistes, qui plaident pour la pleine autonomie des États fédérés dans l'exercice de leurs compétences constitutionnelles et pour une souveraineté divisée entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Du point de vue du Québec, le débat entourant le pouvoir fédéral de dépenser traduit par ailleurs le choc de deux identités nationales distinctes. Le pouvoir fédéral de dépenser est le principal outil de construction identitaire canadien et a suscité au Québec une culture d'"opting-out". Alors que les autres provinces canadiennes optent pour une bonification des transferts fédéraux, le Québec plaide pour un nouveau partage des ressources fiscales et une plus grande autonomie³⁶. Remettre en question le pouvoir fédéral de dépenser revient à remettre en question l'identité canadienne et le fédéralisme canadien lui-même.

L'importance centrale des enjeux politiques entourant le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral au Canada nous amène donc à étudier cette question.

Objectifs poursuivis

Nous cherchons à établir le lien entre le pouvoir fédéral de dépenser au Canada, son exercice à travers l'histoire et la nature centralisatrice de la constitution canadienne de 1867. Notre hypothèse est que le pouvoir fédéral de dépenser est l'instrument de conservation de la nature centralisatrice de la constitution canadienne de 1867. Il est le

³⁶ Alain Noël, « Quand le déséquilibre fiscal devient un problème fédéral », (2006), vol. 27, n° 7 *Options politiques* 70-77, p. 74.

résultat de la vision de la majorité anglophone des Pères de la Confédération du rôle des provinces et du rôle de l'État.

Notre mémoire vise à montrer que la pensée centralisatrice des Pères de la Confédération et que la nature centralisatrice de la constitution canadienne de 1867 se sont manifestées tout au long de l'histoire politique canadienne par la fiscalité et les arrangements financiers de la fédération. Nous soutenons que la vision hiérarchique et centralisatrice des Pères de la Confédération a exercé ses effets tout au long de l'histoire canadienne par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Nous démontrerons que l'esprit unitaire et hiérarchique était déjà présent chez la majorité des Pères de la Confédération dès 1867 et s'est maintenu depuis grâce au pouvoir fédéral de dépenser.

Nous démontrerons que la nature centralisatrice de la constitution canadienne telle que la majorité des Pères fondateurs l'ont voulue, se maintient aujourd'hui par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser : unilatéralisme des initiatives et politiques fédérales dans les domaines de compétence des provinces, subordination ou dépendance fiscale et financière des provinces, paternalisme hiérarchique fédéral. Ces aspects centralisateurs et hiérarchique sont rattachés à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser au Canada et critiqués sévèrement par tous les gouvernements québécois depuis les 60 dernières années.³⁷

Le sujet et ses limites

Notre recherche ne constitue pas une étude sur les finances publiques du Canada même si les aspects financiers et fiscaux fondamentaux de la fédération canadienne sont abordés et soulignés. Il s'agit d'une étude sur la pensée centralisatrice des Pères de la confédération, sur leur vision hiérarchique de la fédération et sur la nature centralisatrice de la constitution canadienne de 1867. Il s'agit moins de démontrer que la pensée fédérale des Pères de la confédération a eu une influence déterminante sur plusieurs générations

³⁷ Gouvernement du Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, 1998; Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. En ligne. www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles_constitutionnelles/positions_1936-2001.htm. Consulté le 10 mars 2007.

d'hommes politiques que de montrer que le pouvoir fédéral de dépenser au Canada a permis et permet encore de conserver la vision centralisatrice et hiérarchique de la constitution canadienne partagée par une majorité de Pères fondateurs dès 1867.

Par ailleurs, nous n'analysons pas les aspects juridiques du pouvoir fédéral de dépenser. Il s'agit ici d'une étude de nature historique visant à mettre en relief les aspects politiques de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser au Canada et la nature centralisatrice de la constitution canadienne.

La méthodologie

La méthodologie s'appuie essentiellement sur l'analyse de sources documentaires. Il s'agit en quelque sorte d'analyser les documents et les écoles de pensée qui les sous-tendent. Nous procéderons, dans un premier temps, à l'analyse du contenu des sources premières de documentation, à savoir les textes des débats pré-confédéraux qui ont mené à l'adoption, en 1867, de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Par la suite, nous examinerons les lois constitutionnelles, les publications gouvernementales, les études publiées par les deux ordres de gouvernement sur l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Notre étude tiendra compte également de sources secondaires, c'est-à-dire les grandes interprétations qui se sont imposées comme l'indique notre bibliographie.

Division du texte

La première partie de notre étude traite du cadre théorique et de la problématique du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral à la lumière du principe fédéral. La Constitution de 1867 vise explicitement la création d'une union fédérale.

Le principe fédéral est exposé brièvement sous diverses formes: le fédéralisme classique, le fédéralisme coopératif, le fédéralisme budgétaire et le fédéralisme comme cadre

normatif. Les textes des débats pré confédéraux, le texte de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et la doctrine afférente sont analysés de façon à préciser la nature centralisatrice de l'entente constitutionnelle conclue en 1867 et à mettre en relief l'esprit centralisateur des Pères de la Confédération. On aborde ensuite la thèse centralisatrice du rapport Rowell Sirois de 1940 et la thèse autonomiste du rapport Tremblay de 1956. Ces deux commissions présentent les deux approches fondamentales et opposées du fédéralisme canadien qui sont à notre avis, toujours d'actualité. Ces deux rapports nous aideront à comprendre la dynamique des relations Québec/Ottawa depuis la deuxième guerre, à évaluer l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser et à comprendre son rôle politique et historique dans le contexte du rôle de l'État en évolution.

La deuxième partie du mémoire illustre les manifestations de la nature centralisatrice de la confédération à travers les moments forts de son histoire politique, fiscale et constitutionnelle sous l'angle de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

Nous illustrons l'évolution historique de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser depuis 1867 et les principaux modes d'intervention du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence des provinces. Nous abordons notamment les programmes à frais partagés, les transferts fédéraux aux provinces et les normes nationales. Nous analysons les efforts qui ont été réalisés pour encadrer, baliser ou renforcer le pouvoir de dépenser à partir des années 1950, avec comme toile de fond la dynamique centralisatrice de la fédération canadienne. Nous soulignons notamment les limites de l'exercice du retrait avec compensation financière (opting out) et analysons les tentatives d'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser formulées dans les accords de Meech en 1987 et de Charlottetown en 1992. Nous montrons aussi que la Loi constitutionnelle de 1982 a accru la légitimité du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et a permis d'affirmer l'esprit dominateur du gouvernement central au sein de la fédération canadienne, revenant ainsi à l'esprit centralisateur et hiérarchique des Pères de la Confédération et à la nature centralisatrice de la constitution canadienne.

Avant de conclure, un dernier chapitre vise à dégager les perspectives possibles concernant l'encadrement du pouvoir de dépenser dans le cadre du fédéralisme canadien. On exposera un modèle de gestion partenariale de l'interdépendance³⁸. Ce modèle tente de concilier l'autonomie et la non subordination des provinces avec l'interdépendance nécessaire dans le cadre du fédéralisme au Canada. Nous aborderons aussi brièvement l'expérience étrangère dans notre recherche de mécanismes d'encadrement du pouvoir de dépenser.

³⁸ André Burelle, *Le mal canadien: Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Québec, Fidès, 1995; *Rapport de la Commission Pépin Robarts*: « Se retrouver », janvier 1979; *Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, « Rapport sur certains aspects de la constitution canadienne », novembre 1990; Robert Bourassa, « Mémoire présenté par le parti libéral du Québec devant la Commission sur l'union économique canadienne », 24 février 1982.

PREMIÈRE PARTIE

LA PROBLÉMATIQUE ET LE CADRE THÉORIQUE

Avant d'analyser les diverses manifestations de la nature centralisatrice de la Constitution canadienne en lien avec le pouvoir fédéral de dépenser, il est nécessaire de préciser la problématique ainsi que le cadre théorique de notre étude. Le pouvoir fédéral de dépenser peut être examiné sous l'angle de diverses grilles d'analyse. L'appréciation de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser est liée aux diverses conceptions du fédéralisme et du rôle de chacun des ordres de gouvernement au sein de la fédération

Un aspect important de la problématique réside par ailleurs dans la détermination de la nature de l'entente constitutionnelle conclue en 1867 à partir des débats parlementaires et des textes constitutionnels. Cette question est abordée dans un chapitre distinct.

Un troisième chapitre traitera de deux approches fondamentales véhiculées par le Rapport Rowell Sirois de 1940 et le Rapport Tremblay de 1956. Ces rapports nous aideront à comprendre la dynamique Québec-Canada avec l'évolution du rôle de l'État en toile de fond.

CHAPITRE I

LE PRINCIPE FÉDÉRAL

Selon D. E. Lazar, le terme fédéral est dérivé du latin *foedus* qui signifie convention, engagement contractuel, pacte:

Les principes fédéraux ont trait à la combinaison de l'autonomie (self rule) et de l'interdépendance assumée (share rules).³⁹

Selon cette approche fédérale :

La réalité des rapports de pouvoirs entre les unités politiques des fédérations est mieux rendue par la notion d'ordres différents du gouvernement que par celle de niveaux ou de paliers multiples hiérarchiquement subordonnés les uns aux autres. Le gouvernement central constitue un gouvernement doté de fonctions particulières et définies par une relation spécifique aux individus et à ce titre, de statut égal aux gouvernements régionaux auxquels il est articulé constitutionnellement. Ces derniers sont, quant à eux, des collectivités territoriales porteuses au sein d'un système fédératif des droits collectifs historiquement inscrits dans l'histoire et la culture des régions qu'elles représentent⁴⁰.

L'examen du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral peut s'effectuer sur la base de grilles d'analyses multiples associées au fédéralisme: le fédéralisme classique, le fédéralisme coopératif ou interactionniste, la théorie du fédéralisme fiscal ou budgétaire et le fédéralisme comme modèle normatif.

³⁹ Daniel E. Lazar, *Federal System of the World, Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Harlow, Grande-Bretagne, Longman, 1991, p. 23

⁴⁰ *Idem*, page XV-XVI.

1.1. Le fédéralisme classique

Comme l'a affirmé dès 1883 le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres: «Dans les limites des sujets précités, la législature locale exerce un pouvoir souverain et possède la même autorité que le parlement impérial ou le parlement du Dominion aurait dans les circonstances.»⁴¹

Selon Kenneth C. Wheare, « By federal principles, I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinated and independent; (...) »⁴² Selon cette approche, le fédéralisme est animé par un principe fondamental consistant à diviser le pouvoir souverain de l'État de manière à ce que le gouvernement central et les gouvernements fédérés soient dans leur sphère de compétence des entités autonomes, indépendantes et coordonnées. Le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement constitue la principale caractéristique du système fédéral. Sur cette base de divisions des pouvoirs, le pouvoir fédéral de dépenser unilatéralement dans des domaines de compétence exclusive des provinces est contraire au principe fédéral.

Selon Peter Hogg, le recours au pouvoir de dépenser, particulièrement sous la forme des programmes à frais partagés, a bouleversé la répartition des pouvoirs au sein de la confédération.⁴³ L'économiste Thomas J. Courchesne abonde dans le même sens⁴⁴. En effet, par des dépenses massives et unilatérales dans des champs de compétence qui ne relèvent pas de ses compétences constitutionnelles, le gouvernement fédéral contredit le principe fédéral et modifie implicitement la division constitutionnelle des pouvoirs conclue par les États partenaires dans la fédération. Par exemple, par ses transferts conditionnels dans le domaine de la santé ou dans le secteur des prêts et bourses aux étudiants, le gouvernement fédéral affecte les priorités et les politiques des provinces dans l'exercice de leurs compétences exclusives.

⁴¹ *Hodge v. The Queen*; (1883) 9 App Cases 117.

⁴² Kenneth C. Wheare, *Federal government*, London, Oxford University Press, 1963, page 10.

⁴³ Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 2006, pp 6-13.

⁴⁴ Thomas J. Courchesne, « Variations on the Federalism Theme », *Policy Options*, vol. 27, no 7, septembre 2006, p. 46 à 54 (p. 46).

Dans un énoncé classique et souvent repris sur la question, Wheare expliquait que pour que soit respecté dans les faits comme dans la loi le principe d'autonomie propre au fédéralisme, il fallait que chaque ordre de gouvernement dispose sous son propre contrôle de ressources financières suffisantes pour exercer ses fonctions exclusives.⁴⁵

Pour Dicey, le fédéralisme représente un système de gouvernement: "[...] on which ordinary powers of sovereignty are elaborately divided between the common or national government and the separated states."⁴⁶ Cette approche de la souveraineté divisée de Dicey a retenu l'attention des nationalistes québécois car elle semblait répondre de façon favorable à leur désir d'autonomie dans un Québec francophone. Elle implique que chacun des ordres de gouvernement dans la fédération est souverain dans ses champs de compétence. Il s'agit du fédéralisme dualiste⁴⁷. Le fédéralisme classique « est cloisonné en matière constitutionnelle. En matière financière, il implique la nécessité d'une correspondance entre les compétences législatives et les charges financières. En outre, le fédéralisme classique implique la responsabilité financière des gouvernements en regard de leurs dépenses : autonomie budgétaire et autonomie de financement des dépenses »⁴⁸

La Commission Séguin en 2001 endosse de façon explicite le modèle classique du fédéralisme en reprenant à son compte les propos de la Commission Tremblay de 1956:

Le principe fédératif demande le partage des pouvoirs de gouvernement entre des unités politiques à la fois reliées entre elles et indépendantes les unes des autres..... en conséquence, nous pourrions à notre tour définir le régime fédératif proprement dit comme étant le régime d'association entre États dans lequel l'exercice de la puissance étatique se partage entre deux ordres de gouvernement, coordonnés mais non subordonnés entre eux, chacun jouissant du pouvoir suprême dans la sphère d'activité que lui assigne la constitution.⁴⁹

⁴⁵ Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, 4th Edition, 1946 Londres Oxford University Press, 1963, page 93.

⁴⁶ Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8^e éd., London, McMillan, 1920. p. 139.

⁴⁷ Ronald L Watts, « Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme », *Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le multiculturalisme*, Ottawa, 1971, p.8.

⁴⁸ Michel Maher, « Le défi du fédéralisme fiscal dans l'exercice du pouvoir de dépenser », *Revue du Barreau Canadien*, vol 75, no 3, p. 406.

⁴⁹ *Commission Séguin*, p.14.

À la lumière des textes gouvernementaux et des discours répertoriés par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, les gouvernements québécois des 60 dernières années ont adopté cette approche dualiste de souveraineté divisée en insistant sur l'autonomie des entités fédérées tout en minimisant les aspects de l'interdépendance et de coopération : « Ces gouvernements se sont opposés de façon systématique au pouvoir fédéral de dépenser comme étant contraire au partage des compétences et à l'esprit même du fédéralisme ».⁵⁰

Pour Maurice Duplessis par exemple : « Dans l'esprit de la de la Confédération, il existe et doit exister deux autorités souveraines : l'autorité centrale dans sa sphère de juridiction et l'autorité provinciale dans la sphère de juridiction. Notre régime de gouvernement est fondé sur le principe de l'autonomie complète des provinces ⁵¹ »

Pour sa part, Daniel Johnson insiste sur l'intégrité de la division constitutionnelle des pouvoirs et sur l'autonomie du Québec : « Le Québec souhaite que l'on comprenne une fois pour toute que pour des raisons socioculturelles, il tient de façon absolue et intégrale au respect de ses compétences constitutionnelles et qu'il n'accepte à leur propos aucune ingérence directe ou indirecte⁵² »

Lucien Bouchard face au projet d'Union sociale canadienne rappelle la position historique des gouvernements québécois en matière de respect des compétences constitutionnelles : « Le gouvernement du Québec n'a ni l'intention ni le mandat d'abandonner quelque divers aspects de ses compétences constitutionnelles. Les gouvernements du Québec depuis longtemps et indépendamment de leur option quant au

⁵⁰ Gouvernement du Québec, *Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes position historique sur le pouvoir fédéral de dépenser*, 1944 -1998,1998, pp. 1-2. En ligne. http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/documents_inst_const/position.pdf Consulté le 10 mars 2007. (ci-après SAIC 1998).

⁵¹ « Discours d'ouverture de Monsieur Maurice Duplessis », *Conférence fédérale provinciale sur la constitution*, Ottawa, 10-12 janvier 1950, p.17, (SAIC 1998).

⁵² « Déclaration de Daniel Johnson », *4ième réunion du comité du régime fiscal*, 13 septembre 1966 (SAIC, 1998).

statut du Québec, on cherché à raffermir ses compétences de manière à favoriser la maîtrise par le peuple québécois de son développement social, économique et culturel.⁵³»

Plus récemment, le ministre Benoît Pelletier dénonçait le pouvoir fédéral de dépenser sur la base de la grille d'analyse du fédéralisme classique : « Dans sa définition même, la formule fédérale implique l'existence de deux ordres de gouvernement ,chacun étant souverain dans ses champs de compétence. J'ai personnellement beaucoup de difficultés à concilier les valeurs qui sont à l'origine de la fédération canadienne avec l'idée d'un pouvoir fédéral de dépenser qui ne soit pas soumis au partage des compétences. Une telle conception me semble aller à l'encontre même de l'esprit fédéral »⁵⁴.

Cette approche classique s'appuie sur une vision constitutionnaliste du fédéralisme, selon laquelle le partage constitutionnel des compétences entre les deux ordres de gouvernement constitue la principale caractéristique du système fédéral. Cette approche n'intègre pas l'interdépendance et la coordination nécessaires des programmes économiques et sociaux des divers ordres de gouvernement. Nous devons prendre acte que la frontière entre les domaines de compétence fédérale et provinciale devient de plus en plus poreuse et floue. En effet, au lieu d'être divisée en deux blocs étanches, les sphères de pouvoirs des deux ordres de gouvernement se recoupent de plus en plus souvent face à des problèmes qui ne peuvent être solutionnés ni à la seule échelle locale, ni à la seule échelle nationale.

1.2: Le fédéralisme coopératif

Sans rejeter certains apports de la théorie classique du fédéralisme, certains auteurs ajoutent des notions d'interactions et d'interdépendance. Watts définit ce fédéralisme comme suit:

⁵³ Communiqué de Presse« Le rééquilibrage des rôles et des responsabilités d'Ottawa et des provinces : une autre avenue de centralisation », 23 août 1996, p. 2 (SAIC, 1998).

⁵⁴ *Allocution prononcée dans le cadre d'un déjeuner causerie organisé par le Forum des politiques publiques*, Ottawa, 2004. En ligne. http://www.saic.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2004/pdf/saic_dis20040607.pdf Consulté en mai 2007.

The fundamental character of the federal system is that it is a political system characterized by two sub-systems, one of central government and the other of state governments, in which the competent governments are coordinate in the sense that neither is politically subordinate to the other but which interact with each other at many points both cooperatively and competitively.⁵⁵

Anthony Birch définit pour sa part le fédéralisme comme un système de gouvernement «in which there is a division of power between one general and several regional authorities, each of which, in its own sphere, is coordinated with the others and each of which acts directly on the people through its own administrative agency».⁵⁶ Dans sa définition, Birch maintient l'élément de coordination de la théorie du fédéralisme classique tout en omettant l'indépendance et l'autonomie des parties constituantes.

Le modèle de fédéralisme coopératif reconnaît l'interdépendance ou la portée générale de problèmes en apparence locaux. En matière financière, « il n'implique pas de connexité entre les compétences législatives et les charges financières. Le pouvoir de dépenser du gouvernement central dépasse le cadre du partage cloisonné des compétences législatives et les besoins des États fédérés dépassent le cadre limité que leurs revenus autonomes leur permettraient »⁵⁷.

Le gouvernement fédéral rejette traditionnellement le fédéralisme comme assurant un système de gouvernement de souveraineté divisée avec un cloisonnement des compétences constitutionnelles sans assistance financière fédérale aux États provinciaux :

It can be argued that the Constitution should be contrived so as to avoid any need for a spending power that each government ought to have the revenue sources it needs to finance its spending requirements without federal assistance, and further that where the national interest comes to attach to a certain matter within provincial jurisdiction, the Constitution ought to be amended to transfer that matter to federal

⁵⁵ Ronald L Watts, « Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme », *Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le multiculturalisme*, Ottawa, 1971, p. 11.

⁵⁶ Anthony Birch, *Federalism, finance and social legislation in Canada, Australia and the United States*, Oxford, Clarendon University Press, 1955, p. 306.

⁵⁷ *Id*, note 48.

jurisdiction. The difficulty with this tidy approach to federalism is that it does not accord with the realities of a twentieth century state.⁵⁸

Pour Stéphane Dion :

Partout, tant le gouvernement fédéral que les gouvernements des entités fédérées ont vu croître leurs responsabilités, de sorte que leurs champs d'action en sont venus à se toucher de plus en plus, par conséquent les gouvernements ont dû apprendre à travailler en plus étroite collaboration.... Une fédération, où les divers gouvernements préservent leur inventivité, leur capacité d'initiative, tout en collaborant entre eux afin d'atteindre des objectifs communs, est plus apte à repérer les meilleures politiques adaptées à chaque contexte. Nous aurions intérêt à juger nos fédérations avec pragmatisme, à leurs résultats concrets du point de vue de la qualité de vie qu'elles procurent.⁵⁹

Plus récemment, le gouvernement fédéral expose dans les grandes lignes une approche de fédéralisme coopératif et décloisonné qui fait une large place au pouvoir fédéral de dépenser:

... le gouvernement fédéral est déterminé à renouveler ses liens avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en misant sur la collaboration pour rétablir l'équilibre fiscal et appuyer la prestation de services de qualité aux Canadiennes et aux Canadiens, y compris dans les domaines prioritaires partagés, comme la santé, l'enseignement postsecondaire et l'infrastructure. Pour y arriver, il faut que les arrangements fiscaux et les mécanismes de collaboration et de coordination intergouvernementales – c'est-à-dire les instruments qui forment l'assise des relations fiscales entre les gouvernements – soient conformes à des principes qui reflètent les valeurs et les traditions du Canada ainsi que les défis qu'il doit relever.⁶⁰

⁵⁸ Pierre Elliot Trudeau, *Federal provincial grants and the spending power of Parliament*, Gouvernement du Canada, 1969, page 30.

⁵⁹ Le ministre Dion énonce des principes communs qui peuvent guider les relations intergouvernementales au sein des fédérations, 6 octobre 1999. En ligne.

www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&Page=archive&Sub=a-PressRelease&Doc=19991006_f.htm
Consulté en septembre 2006.

⁶⁰ Gouvernement du Canada, Ministère des finances du Canada, 200. En ligne. www.fin.gc.ca/budget06/fp/fpc6f.htm; Stéphane Dion, *La coopération dans l'exercice du pouvoir de dépenser en matière de transferts intergouvernementaux. Le modèle de la course au sommet*, le 5 février 1999. En ligne www.pco-bcp.gc.ca/aia/index.asp?lang=fra&Page=archive&Sub=a-PressRelease&Doc=19990205_f.htm#texte, Consulté le 15 septembre 2006.

Cette approche fonctionnaliste et pragmatique n'est pas centrée sur l'autonomie des entités fédérées, la division constitutionnelle des pouvoirs et le partage de l'assiette fiscale. Elle insiste plutôt sur la collaboration fédérale même dans les domaines de compétence exclusive des provinces. Cette approche justifie l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser sans égard à la division des compétences constitutionnelles. Elle sous-estime cependant l'autonomie des États provinciaux recherchée par ces États au sein de la fédération⁶¹. Elle ne tient pas compte des aspects politiques à la base de l'entente fédérale. Comme le souligne Eugénie Brouillet, « le fédéralisme classique ou dualiste, caractérisé par une séparation des pouvoirs législatifs entre deux ordres de gouvernements autonomes s'est progressivement mu en un fédéralisme dit coopératif. Dans une certaine mesure, le décroisement du partage des pouvoirs entraîne une remise en cause du principe de l'exclusivité des compétences qui participe de l'essence même du principe fédératif. ».⁶²

Le gouvernement fédéral se servant du pouvoir de dépenser comme instrument du fédéralisme coopératif rejette traditionnellement le fédéralisme comme système de gouvernement assurant la complète autonomie financière des provinces sans l'assistance et l'implication du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale⁶³. L'interdépendance ne signifie pas la subordination et la dépendance d'un ordre de gouvernement sur un autre. Elle ne doit pas non plus servir de prétexte pour nier l'autonomie des États fédérés ou pour imposer des normes fédérales ou des programmes fédéraux dans les champs de compétences des États fédérés.

⁶¹ François Rocher, « La dynamique Québec Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans le *Fédéralisme canadien contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, page 93 à 146.

⁶² Eugénie Brouillet; *La négation de la nation*, Édition Septentrion, 2005, p. 98.

⁶³ Michel Maher, *Le pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre du fédéralisme canadien*. En ligne. http://alphalogique.bizland.com/omnilex/edilex/actualites_edilex.htm. Consulté le 10 août 2008.

1.3: Le fédéralisme budgétaire

Selon cette approche économique du fédéralisme :

L'État a notamment pour objectif d'améliorer le bien-être de la population. La norme d'évaluation du bon gouvernement réside ainsi dans son efficacité à optimiser le bien-être économique global. Il en résulte des considérations précises d'une part, sur la nécessaire unification parfaite du marché sur tout l'espace fédéral et l'harmonisation fiscale et, d'autre part, sur la distribution optimale des responsabilités financières entre les divers niveaux de gouvernements, c'est-à-dire en matière de décentralisation administrative des fonctions étatiques: au niveau fédéral, les fonctions de protection du marché commun intérieur de stabilisation économique et de redistribution et au niveau décentralisé, des fonctions d'allocation⁶⁴.

Ainsi, pour W. Oates⁶⁵, le gouvernement central est censé endosser la plus grande part des responsabilités en ce qui a trait à la stabilisation de l'économie, à la plus équitable répartition des revenus et à la production de certains biens qui ont un grand rôle à jouer dans le bien-être de tous les membres de la société.

Il existe une présomption bien établie, selon la théorie du fédéralisme budgétaire, à l'effet que les compétences en prestation de services publics devraient être dévolues au niveau de gouvernement le plus près des citoyens à moins que ces responsabilités ne soient plus efficacement prises en charge par un palier de gouvernement plus éloigné. Il s'agit du principe de subsidiarité ou de décentralisation⁶⁶.

Le programme fédéral de péréquation constitue une application concrète du fédéralisme budgétaire au Canada. La péréquation constitue le programme de transferts du gouvernement du Canada qui traite des disparités fiscales entre les provinces. Les paiements de péréquation permettent aux gouvernements provinciaux moins prospères de fournir à

⁶⁴ Bruno Théret, Protection sociale et fédéralisme, l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord, Presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 49.

⁶⁵ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972, pp 14-15.

⁶⁶ Bernard Dafflon, *Fédéralisme fiscal en Suisse: un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation*, Symposium sur le déséquilibre fiscal, Rapport de la Commission Séguin, Annexe 3, Québec, 2001.

leurs résidents des services publics sensiblement comparables à ceux d'autres provinces, à des taux d'imposition sensiblement comparables. L'objectif du programme est inscrit dans la Constitution canadienne depuis 1982.

L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale repose très souvent sur des justifications qui sont rattachées au moins en partie à la théorie du fédéralisme budgétaire⁶⁷. Selon l'économiste Robin Boadway, il y a tout lieu de favoriser le développement du pouvoir fédéral de dépenser, car c'est le seul instrument de politique qui permette au gouvernement fédéral d'exercer ses responsabilités au chapitre de l'équité et de l'efficacité dans l'union économique interne.⁶⁸ Autrement dit, selon cet argument, le pouvoir fédéral de dépenser est un « instrument national de développement social qui permet aussi au gouvernement fédéral de réduire les disparités entre les provinces au sein de la confédération. Cela peut ensuite favoriser la mobilité nécessaire à un marché commun intégré tout en réduisant la nécessité de rechercher le palier de compétence le plus accommodant en matière de services sociaux. »⁶⁹.

Cette théorie économique du fédéralisme fait cependant face à des critiques pour son incapacité à bien traduire le principe fédéral.

D'une part, cette théorie considère que la division des responsabilités gouvernementales entre les entités fédérées devrait être réorganisée en fonction des situations sociales et économiques qui changent continuellement. Cette exigence signifie la négation du partage constitutionnel des compétences législatives.⁷⁰

⁶⁷ Breton et Scott, *The Economic constitution of a Federal State*, University of Toronto Press, 1978; R. Boadway et F. Flatter, « Fiscal Federalism » in *The future of the federalism*, University Queen School Policies Studies, 1994, p. 25-50; Maurice Lamontagne, *Le fédéralisme canadien – Évolution et problèmes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1954.

⁶⁸ Robin Boadway, « Recent Developments in the Economics of Federalism », dans Harvey Lazar (dir.), *Toward a New mission statement for canadian fiscal federalism: The state of the federation 1999-2000*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2000, p. 74.

⁶⁹ Karine Richer, *Le pouvoir fédéral de dépenser*, Service d'information et de recherche du Parlement, Canada, 13 novembre 2007. En ligne. <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0736-f.htm#note29> Consulté septembre 2008.

⁷⁰ Bruno Thérêt, *Protection sociale et fédéralisme*, Les presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 120.

En outre, cette théorie du fédéralisme budgétaire néglige la justification identitaire fondamentale associée à l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral au Canada. En intervenant de façon massive et visible en matière de santé et de sécurité sociale par exemple, le gouvernement fédéral cherche à renforcer le sentiment de solidarité nationale et la construction identitaire de la nation canadienne (nation building). Cette théorie économique du fédéralisme ne tient pas compte non plus des facteurs politiques, culturels et sociaux qui ont présidé à la naissance du régime fédéral et qui l'animent⁷¹.

L'insuffisance des gouvernements locaux devient un critère pour juger la division des pouvoirs⁷². Cette évaluation n'est pas neutre. On comprendra que l'évaluation de ce qui est plus efficace ou moins efficace dépend de divers facteurs subjectifs et de valeurs sociales ou politiques. Pour plusieurs, ce concept demeure flou et reste à définir. Il tend à occulter les débats sociaux et politiques associés à la répartition des pouvoirs : « la subsidiarité fausse le jeu fédéral en jugeant la division des pouvoirs à l'aune des résultats, pour les individus, les communautés ou les grands ensembles. Le principe du fédéralisme, en reconnaissant aux parties constituantes l'autonomie dans leurs champs de compétence, correspond mieux à la nature de la société canadienne et aux impératifs politiques d'une association entre peuples⁷³ »

1.4 Le fédéralisme comme cadre normatif

La notion de fédéralisme fait référence à un ensemble d'institutions et à une méthode de division des pouvoirs de l'État. Cette notion fait aussi référence à un ensemble de principes qui doivent présider à la mise en place d'institutions. Il s'agit ici en somme de

⁷¹ Thomas J. Courchesne, *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, Ottawa Approvisionnements et Services, 1986, p. 15;

⁷² Pascal Durand, *Les nouveaux mots du pouvoir*, Abécédaire critique, Bruxelles, Aden, 2007, pp. 420-422; C. Millon Delsol, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, 1993; Marc Chevrier, « La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956 : entre l'utopie et la clairvoyance », *Les cahiers d'histoire du Québec au XX^e siècle*, no 2, 1994, pp45-58.

⁷³ Alain Noël, « Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat », *Options politiques*, mars 1998, p. 34.

la justification normative du fédéralisme⁷⁴. Pour François Rocher, le fédéralisme s'articule autour de deux principes fondamentaux : l'autonomie d'une part et l'interdépendance de l'autre⁷⁵.

Autour du principe de l'autonomie, cohabitent les principes d'hétérogénéité et de non subordination. Le fédéralisme selon l'idéal fédéral respecte l'identité et la spécificité des communautés constituantes. L'hétérogénéité de la société implique le partage des compétences. Ces compétences ne peuvent être centralisées unilatéralement. Les entités fédérées sont liées au gouvernement général par un lien égalitaire, non hiérarchique. La non subordination implique notamment l'autonomie fiscale et financière pour exercer les compétences accordées à chaque ordre de gouvernement⁷⁶. Au Québec, on tient généralement un discours autonomiste mettant en évidence le principe d'autonomie, de non subordination et d'hétérogénéité. Ce discours est présent dans le rapport de la Commission Tremblay⁷⁷, dans celui du Rapport Séguin⁷⁸ et à travers la position traditionnelle du gouvernement du Québec depuis les 60 dernières années⁷⁹.

Or, le fédéralisme est aussi caractérisé par le principe de l'interdépendance qui cohabite avec les principes de solidarité et de participation. Les communautés fédérées doivent prendre conscience du fait que les décisions qu'elles prennent dans leurs sphères de compétence peuvent affecter les autres partenaires. Dans la fédération, un espace de solidarité est créé pour des raisons politiques, économiques, sociales ou militaires. La solidarité qui se traduit notamment par le partage des ressources fiscales et financières implique certaines responsabilités de participation et de coopération. Ceci implique aussi la mise en place de mécanismes de concertation. Les tenants d'un fédéralisme centralisé et de

⁷⁴ François Rocher, « La dynamique Québec Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, page 93 à 146, p. 101. Daniel M. Weinstock; « Vers une théorie normative du fédéralisme », *Conférence internationale sur le fédéralisme*, Mont-Tremblant, 1999.

⁷⁵ François Rocher, *op. cit.*, p. 122.

⁷⁶ Henri Teune, « The future of Federalism: Federalism and Political Integration » dans Valérie Earle: *Federalism*, p. 232-233.

⁷⁷ *Commission Tremblay*, tome II, pp. 95-104.

⁷⁸ *Commission Séguin*, p. 14.

⁷⁹ Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, Gouvernement du Québec, 1998. En ligne.
www.saic.gouv.qc.ca/publications/documents_inst_const/position.pdf - Consulté le 10 mars 2007.

l'intégrité du pouvoir fédéral de dépenser insistent généralement sur le principe de l'interdépendance pour justifier la consolidation des compétences du gouvernement général annulant ainsi le principe d'autonomie et de non subordination. D'autres, au contraire, utilisent le principe d'autonomie pour justifier le cloisonnement des compétences et des ordres de gouvernement et la décentralisation de la fédération. C'est ainsi que s'articule au Canada et au Québec le refus de l'idéal fédéral.

Pour plusieurs, il apparaît souhaitable dans une fédération de maintenir un écart fiscal favorable au gouvernement fédéral afin de permettre à celui-ci par son pouvoir de dépenser de promouvoir l'équité entre les régions et les citoyens et de préserver l'efficience de l'union économique : « cela s'inscrit dans un courant d'idées dominant au Canada anglais qui favorise une gestion intégrée de l'interdépendance même si celle-ci doit se faire au détriment de l'autonomie »⁸⁰.

Dans un contexte de pluralisme des identités, on ne peut faire valoir que la concentration des pouvoirs est la meilleure façon de gouverner : « la présence de plusieurs ordres de gouvernement autonomes et d'une culture fédérale implique une double loyauté et une identité partagée. Sans cette loyauté pour chaque corps de gouvernement, aucun ne peut continuer à exister⁸¹ » La capacité régime fédéral de satisfaire aux principes normatifs d'autonomie et d'interdépendance fonde sa légitimité⁸².

Conclusion

Le fédéralisme classique repose sur les principes de souveraineté divisée, d'autonomie et de non subordination. Le fédéralisme coopératif se rattache au concept d'interdépendance. Le fédéralisme budgétaire est d'avantage lié au concept de subsidiarité.

⁸⁰ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, PUM, 2006, p. 309. Voir aussi Robin Boadway, « *Recent Developments and Economic of Federalism* », dans Harvey Lazar, *Canada : the State of the federation, 1999/2000 toward a new mission statement for canadian fiscal federalism*, Montreal and Kingston, McGill Queen's University Press, 2000, p. 65.

⁸¹ François Rocher, *op. cit.*, p. 108. Voir aussi William H. Riker, *Federalism, origin, cooperation, significance*, Boston Little Brown, 1964, p. 135-136.

⁸² François Rocher, *op. cit.* p. 108.

Les champs de compétence constitutionnelle, selon l'approche classique dualiste du fédéralisme, doivent être rigoureusement respectés et les partenaires de la fédération doivent jouir des moyens fiscaux et financiers pour leur permettre d'exercer eux-mêmes leurs propres responsabilités constitutionnelles. Le pouvoir fédéral de dépenser unilatéralement et de façon discrétionnaire dans les domaines de compétence exclusive des provinces cohabite difficilement avec cette approche du fédéralisme classique.

D'autre part, le fédéralisme coopératif et le fédéralisme budgétaire peuvent justifier le pouvoir fédéral de dépenser dans des domaines de compétence provinciale, compte tenu du rôle de l'État moderne et du rôle du gouvernement fédéral notamment au niveau de la répartition des richesses et de la stabilisation de l'économie. On peut faire valoir l'importance d'une solidarité canadienne et de l'interdépendance des programmes sociaux et économiques de l'État pour renforcer cette justification du pouvoir de dépenser. On ne peut cependant se servir du principe de l'interdépendance pour annuler celui de l'autonomie des communautés fédérées. Ces entités fédérées sont non subordonnées au gouvernement général et jouissent du droit à l'autonomie fiscale et financière pour exercer leurs compétences. Selon François Rocher :⁸³ « la légitimité du régime fédéral est évaluée en fonction de sa capacité de répondre adéquatement aux principes d'autonomie et d'interdépendance ».

Au Québec, l'autonomie constitue un enjeu majeur depuis les tous débuts de la Confédération. Une atteinte indirecte aux compétences exclusives de la province et une centralisation politique par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser est considérée comme une atteinte à son autonomie, voire à son identité et à sa capacité de maîtriser son propre développement social, économique et culturel. Ainsi, le Québec s'en remet traditionnellement au fédéralisme classique dualiste alors que le gouvernement fédéral pour sa part privilégie des formes décloisonnées du fédéralisme. Nous verrons que l'interdépendance et la coopération ont souvent servi de prétextes au gouvernement fédéral pour s'introduire unilatéralement dans des domaines de compétences provinciales exclusives, principalement via son pouvoir de dépenser.

⁸³ François Rocher, *op.cit.*, p.137

Quelle était la vision du fédéralisme constitutionnel des Pères de la Confédération de 1867? Cette vision exerce t-elle encore ses effets aujourd'hui? Quel est le lien entre le pouvoir fédéral de dépenser et la nature centralisatrice de la constitution canadienne? C'est ce que nous examinerons dans les prochains chapitres.

CHAPITRE II

LA NATURE DE L'ENTENTE CONCLUE PAR LES PÈRES DE LA CONFÉDÉRATION EN 1867

Notre étude tend à démontrer que la pensée des Pères fondateurs et que la nature centralisatrice de la constitution canadienne ont exercé leurs effets tout au long de l'histoire politique canadienne par la fiscalité et par les arrangements financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces et plus spécifiquement par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

Dans cette partie, nous tentons de mettre en relief la nature centralisatrice de l'entente constitutionnelle de 1867 et l'esprit centralisateur des Pères de la Confédération à partir de leurs discours, des textes constitutionnels et de la doctrine sur le sujet. Puisque nous faisons une étude historique sur la pensée des Pères de la Confédération, il nous faut examiner les débats qui ont précédé l'adoption de la Constitution canadienne de 1867.

Les principaux discours qui retiennent notre attention ont essentiellement été prononcés dans le cadre des débats parlementaires de février 1865 au sujet des 72 résolutions de la Conférence de Québec de 1864. C'est lors de cette conférence que les grandes lignes de notre constitution ont été élaborées. Parmi les principaux artisans ou opposants à la Confédération, nous retrouvons notamment John A. MacDonald, Georges Brown, Alexander Galt, Lord Monck, George Étienne Cartier, E.P Taché, Hector Louis Langevin et Antoine Aimé Dorion.

Auparavant, il est nécessaire de revoir sommairement les principales causes politiques et économiques qui ont menées à la confédération de 1867.

2.1 Les causes de la Confédération

La Commission Rowell Sirois de 1940, la Commission Tremblay de 1956 et plus récemment la Commission Séguin de 2002 ont analysé dans le détail les causes de la Confédération de 1867. En résumé, les principales causes étaient de nature politique, économique et militaire.

Afin d'apprécier pleinement les causes de la Confédération de 1867, il est opportun de remonter à l'Acte d'Union de 1840. L'idée à la base de cette union législative était de « subordonner les Canadiens français aux intérêts supérieurs du British North America et finalement de les assimiler »⁸⁴. La subordination politique des Canadiens français était censée accroître leur infériorité économique et culturelle⁸⁵. Ce régime d'union législative s'avéra un régime dualiste incorporant des éléments de fédéralisme : doubles majorités requises, une partie de la législation séparée pour le Canada Ouest et le Canada est, division de l'appareil administratif.⁸⁶ Cette structure unitaire dans la forme mais fédérale dans la pratique constitua une grande source d'instabilité politique. En 1864, le Canada uni est devenu pratiquement ingouvernable, comme le souligne la Commission Tremblay⁸⁷. L'instabilité politique qui a cours au Canada uni est très grande. Les ministères se succèdent et succombent à tour de rôle. On a essayé toutes les combinaisons possibles entre parties et toutes ont échoué⁸⁸. Comme l'indique l'histoire du Canada, entre 1861 et 1864 le Canada uni connaît deux élections et quatre gouvernements. Le 14 juin 1864, quand le quatrième gouvernement est renversé, les hommes politiques réunis à Québec ne voient aucune solution à la crise politique. Il fallait donc instaurer un régime politique plus stable que celui de l'union de 1840, marqué par l'instabilité et la fréquence des coalitions gouvernementales.

⁸⁴ Jacques Lacoursière, J. Provencher, Denis Vaugeois, *Canada-Québec-Synthèse historique*, Les éditions du renouveau pédagogique, 1970, p. 316.

⁸⁵ *Id.*, p. 318

⁸⁶ Marc Chevrier, « La genèse de l'idée fédérale chez les pères fondateurs » dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Les presses de l'Université de Montréal, p. 33.

⁸⁷ *Commission Tremblay*, volume 1, p. 10 et 11.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 11.

Par ailleurs, des raisons de nature économique militaient aussi en faveur d'un nouvel arrangement constitutionnel et politique au Canada : «... comme on anticipait l'abolition du traité de réciprocité avec les États-Unis, il paraissait urgent de créer un marché commun entre les colonies anglaises, unies par des infrastructures ferroviaires que financerait le gouvernement central de la nouvelle union »⁸⁹.

En outre, des raisons militaires pouvaient justifier la confédération des colonies britanniques. Devant les menaces que les risques de débordements que la guerre de sécession faisaient planer, l'union fédérale paraissait un moyen de constituer une armée forte pour la défense des colonies.⁹⁰

La solution alors proposée, pour tirer la province du Canada uni de l'impasse dans laquelle elle est plongée, est le développement d'un projet de confédération qui réunirait toutes les provinces de l'Amérique du nord britannique, dont la province du Canada uni⁹¹. En 1864, des conservateurs du Canada Est (Bas Canada), dirigés par George Etienne Cartier, des conservateurs et des réformistes du Canada Ouest (Haut Canada), dirigés respectivement par John A. MacDonald et George Brown, mirent sur pied une grande coalition dans le dessein de fédérer les colonies de l'Amérique du Nord Britannique. À la fin de l'été, une conférence en vue de l'union des maritimes est convoquée à la hâte à Charlottetown. Mis au courant de cette conférence, les hommes politiques de la province du Canada demandent d'y assister dans l'intention d'y proposer un projet plus important de l'union de toutes les colonies, union ébauchée à Charlottetown se précise à la conférence tenue à Québec un mois plus tard

2.2 L'intention des Pères de la Confédération

Les débats sur la Confédération furent donc influencés par les difficultés vécues dans le Canada-uni dans le cadre de l'Acte d'union.

⁸⁹ Marc Chevrier, *La démocratie québécoise par les textes: Études et document*, Ministère des relations internationales, 1998, p. 44.

⁹⁰ *Commission Tremblay*, pp. 9 à 11.

⁹¹ Peter Waite, « Un défi continental 1840 à 1900 » dans *Histoire générale du Canada*, p. 380, cité dans « Le déséquilibre fiscal au Canada, contexte historique », *Rapport Séguin, Annexe 1*, 2002, p.4

Selon l'historien Arthur Silver, pour la majorité des Pères de la Confédération de l'ouest du Canada, il devenait nécessaire de se libérer des exigences du dualisme et d'instaurer un gouvernement central fort, dans le cadre d'une stratégie d'intégration nationale. En 1840, l'Acte d'union a permis de neutraliser la supériorité numérique des Canadiens français. À partir de 1851, la population du Bas-Canada devint inférieure à celle du Haut-Canada. Tout en reconnaissant que la situation particulière des francophones au Québec et le désir d'individualité des provinces maritimes militaient en faveur d'un système fédéral, John A. MacDonald comme plusieurs autres était convaincu que les provinces seraient absorbées par l'État central⁹².

2.2.1 Les débats

En septembre 1864, les délégués de la province du Canada, des colonies du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle Écosse et de l'Île du Prince-Édouard se réunirent à Charlottetown pour débattre le projet d'union. En octobre, une autre conférence se tint à Québec où les délégués adoptèrent 72 résolutions qui esquissaient les contours d'une union, proposant en fait un compromis entre les tenants d'un régime unitaire et ceux d'un fédéralisme véritable.

Pour Macdonald, Galt, McKenzie et la majorité des Pères de la Confédération issus du Haut-Canada, la nature fédérale de l'union de 1867 ne constituait pas un premier choix. Ils auraient préféré une union législative centralisée si cela avait été politiquement faisable. Alexander McKenzie exprime très clairement sa préférence pour une union législative et son opinion sur le compromis fédéral⁹³.

⁹² Arthur Silver, *The French Canadian Idea of Confederation*, cité dans Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire*, Boréal, 1999, page 12. Voir aussi Donald Creighton, *The road to Confederation*, Toronto, MacMillan of Canada, 1964; et William L. Morton, *The critical years: the Union of British North America, 1867-1873*, Toronto, McClelland and Stuart, 1964.

⁹³ *Débats sur la Confédération*, 3^{ième} session, 8^{ième} parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose and Co., Ottawa, Assemblée législative, 23 février 1865, cité dans Jeannette Ajzenstat et al., *Débats sur la fondation du Canada*, Québec, Presse de l'Université Laval, 2004, p.332.

Pour Macdonald:

Arrivé à la conclusion que l'union législative pure et simple était irréalisable, la Conférence a cherché du côté d'une forme de gouvernement fédéral qui donnerait au gouvernement général la force d'une union législative et administrative et qui laisserait en même temps aux différentes sections la liberté d'action offerte par une union fédérale [...]

J'ai toujours personnellement été en faveur d'une union législative bien organisée et si elle pouvait s'adapter aux besoins actuels des colonies, je l'appuierais encore. Telle est aussi, je crois, l'opinion générale des populations du Canada de l'Ouest. Or, il est évident que si l'union législative était impossible de manière entre le haut et le bas Canada, elle le sera encore bien moins si nous nous adjoignons les autres provinces. Il ne nous reste donc aucun autre choix que d'accepter le principe fédéral [...] ⁹⁴

Antoine-Aimé Dorion constate lui-même que les délégués du Haut-Canada désiraient une union législative et que leur visée unitariste n'est pas abandonnée mais simplement suspendue :

Les honorables membres du Bas Canada sont avertis que tous les délégués désiraient une union législative mais qu'elle ne pouvait avoir lieu immédiatement. Cette confédération est le premier pas vers son accomplissement [...] Il peut se faire que le peuple du Haut-Canada soit d'opinion qu'une union législative serait très désirable mais je peux assurer ses représentants que le peuple du Bas-Canada est attaché à ses institutions par des liens assez forts pour frustrer toute tentative de lui enlever par un pareil moyen. Ils ne consentiront jamais, pour une aucune considération quelconque à changer leur institution religieuse, leurs lois et leur langue. ⁹⁵

L'idée de la subordination des provinces par rapport au gouvernement central est généralement partagée par les Pères de la Confédération. Pour Macdonald, Mackenzie et Monk, le gouvernement central est le gouvernement supérieur et les provinces lui sont subordonnées, comme le sont les colonies à l'égard de la mère patrie. Pour Macdonald par exemple:

⁹⁴ *Débats sur la confédération*, 3^{ième} session, 8^{ième} parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose and Co., Ottawa, 16 et 17 février, 1865, p. 258 - 269.

⁹⁵ *Id.*, p. 314.

Le gouvernement général occupera envers les gouvernements provinciaux exactement la même position que l'Impérial occupe maintenant à l'égard des colonies. Nous devons former une province unie avec des gouvernements provinciaux et des corps législatifs subordonnés au gouvernement fédéral et à la législature générale [...]⁹⁶

Lord Monk, Gouverneur général, n'hésite pas à décrire le statut de subordination et d'infériorité des provinces par rapport à l'autorité centrale « The intention of the framer of the Quebec plan was to constitute a strong central authority the power of which should be supreme and pervading throughout the union with provincial bodies of a completely subordinate and municipal character for the administration of purely local affairs ».⁹⁷ Comme le rapporte Donald Creighton dans son étude⁹⁸, Brown, Macdonald, Galt et plusieurs autres assimilent eux aussi les provinces à des municipalités ne jouissant pas de pouvoirs significatifs ou importants pour l'époque:

Let me remind you of how insignificant are the matters agreed at Charlottetown to be left to the local government⁹⁹. Local governments would have a very in insignificant amount of work to do¹⁰⁰. The local Legislature will have to deal rather with municipal than great general questions.¹⁰¹ Local Parliament would under the circumstances of the general legislature be more of the nature of municipal than a legislative body¹⁰². Everyone knows that the local legislatures will be under this scheme very insignificant bodies.¹⁰³ It was exceeding to be regretted that the responsible government British Parliamentary government in the sense in which we had enjoy in this country should be apply to the local bodies.¹⁰⁴

⁹⁶ *Id.*, p. 314.

⁹⁷ Cité dans W.M. Whitelaw: « Reconstructing the Quebec Conference », *Canadian Historical Review*, Volume n° 19, June 1938, p. 136.

⁹⁸ Donald G. Creighton, *L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1939, réimprimé en 1964, pp. 89-97.

⁹⁹ *Canadian Confederation Debates*, Hunter, Rose and Co, Ottawa, Parliamentary printers, 1865 p. 77.

¹⁰⁰ Galt, « Speech on the proposed union of the British north American provinces, 1864 », p. 18, cité dans Donald Creighton, *British North America at Confederation: A study prepared for the Royal Commission on the Dominion-provincial relation*, Canada, 1963, p. 87, note 31.

¹⁰¹ Galt, *Canadian Confederation Debates*, Hunter, Rose and Co., Ottawa, Parliamentary printers, 1865, p. 70.

¹⁰² Macdonald, *The Globe*, 14 juillet 1866, cité dans Donald Creighton, *British North America at Confederation. A study prepared for the Royal Commission on the Dominion-provincial relation*, Canada, 1963, p.83, note 18.

¹⁰³ Bourinot, *Debates on the assembly of Nova Scotia*, 1865, page 266, cité dans Jeannette Ajzenstat et al., *Débats sur la fondation du Canada*, Québec, Presse de l'Université Laval, 2004, p. 293.

¹⁰⁴ Brown, *The Globe*, 3 août 1866, cité dans Donald Creighton, *British North America at Confederation: A study prepared for the Royal Commission on the Dominion-provincial relation*, Canada, 1963, p.83, note 19.

Galt, qui est le rédacteur des dispositions constitutionnelles portant sur les arrangements fiscaux et financiers de la confédération, souligne la prédominance fiscale du gouvernement central sur les provinces, même si le texte des résolutions de Québec leur accorde un pouvoir de taxation directe peu utilisé à l'époque car politiquement et culturellement impopulaire: « The power of taxation had been confided to the general legislature".¹⁰⁵Pour Brown: « The general government is the one who holds the purse». ¹⁰⁶Campbell des provinces maritimes voit les choses de la même façon: The general national power of taxation has to be on the general government¹⁰⁷. Antoine Aimé Dorion souligne la prédominance du gouvernement général par rapport aux provinces:

La Confédération que je demandais était une vraie Confédération qui donnait les plus grands pouvoirs aux gouvernements provinciaux et seulement une autorité déléguée au gouvernement général, une Confédération qui différerait complètement sous ce rapport de celle qui est aujourd'hui proposée et qui donne tous les pouvoirs au gouvernement central en réservant aux gouvernements provinciaux le moins de liberté d'action possible.¹⁰⁸

Au Conseil législatif, le député Currie demanda à un ministre si les pouvoirs fiscaux accordés au gouvernement fédéral donneraient à celui-ci le droit d'imposer des taxes locales sur les terres des provinces. Le Commissaire des terres de la Couronne répondit sans détour : le gouvernement général aura le pouvoir général de taxer¹⁰⁹. L.A. Olivier pour sa part s'inquiète de la force dominante du gouvernement général :

Je suis d'avis que l'on aurait dû donner autant de pouvoir que possible aux gouvernements provinciaux qu'il aurait été indispensable avec les devoirs qu'ils auraient à remplir. La raison pour laquelle j'entretiens cette opinion, est que le gouvernement suprême, avec le pouvoir que lui donnera la main mise sur la bourse publique et sur l'armée sera toujours porté à étendre sa prérogative à empiéter sur les compétences des gouvernements provinciaux plutôt que de restreindre son autorité.

¹⁰⁵ *Speech on the proposed union*, p. 11, cité dans Donald Creighton, *British North America at Confederation, A study prepared for the Royal Commission on the Dominion-provincial relation*, Canada, 1963, p.81, note 5.

¹⁰⁶ *Canadian Confederation Debates*, Hunter, Rose and Co, Ottawa, Parliamentary printers, 1865, p. 92.

¹⁰⁷ *Id.*, p. 340.

¹⁰⁸ Assemblée législative, 16 février 1865, cité dans Jeannette Ajzenstat et al., *Débats sur la fondation du Canada*, Québec, Presse de l'Université Laval, 2004, p. 326.

¹⁰⁹ *Débats parlementaires sur la question de la confédération*, 3^{ième} session, 8^{ième} parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose and Co., Ottawa, Parliamentary printers, p.346.

Si le projet est accepté et mis en pratique tel que qu'il est aujourd'hui, les gouvernements provinciaux risquent d'être écrasés par le gouvernement général.¹¹⁰

Taché, optimiste, est confiant d'obtenir l'autonomie requise et la protection nécessaire pour le Bas-Canada : « Si nous obtenons une union fédérale, ce sera l'équivalent d'une séparation des provinces et par là, le Bas-Canada conservera son autonomie avec toutes les institutions qui lui sont si chères et sur lesquelles il pourra exercer la surveillance nécessaire pour préserver le tout de tout danger ». ¹¹¹

Le député Cauchon voyait dans l'entente constitutionnelle le partage de la souveraineté entre le parlement fédéral et les législatures locales : Il n'y a pas de souveraineté absolue, le Parlement fédéral aura la souveraineté législative pour toutes les questions soumises à son contrôle selon la constitution. De même, les législatures locales seront souveraines pour toutes les choses qui leur seront attribuées. ¹¹²

Pour George Etienne Cartier, la Confédération favorisait les éléments monarchiques et le maintien de nos liens avec la Grande Bretagne. Il compte par ailleurs sur le soutien financier du gouvernement central pour le bénéfice des provinces et pour la création d'une nouvelle nation:

Je sais que le désir de toutes les personnes présentes est d'achever cette grande œuvre nationale qui liera à un même faisceau tous les principaux intérêts des colonies et qui fera de nous tous une véritable nation [...] À Montréal et ailleurs, on s'est efforcé de préjuger l'opinion publique en avançant qu'il faudrait augmenter les taxes pour le soutien d'un gouvernement local dans le Bas-Canada. Il n'en sera rien, dans la Confédération, le gouvernement local sera soutenu par le gouvernement général. Il aura en outre un revenu produit par ces ressources territoriales et il n'aura pas lieu de recourir à la taxe directe si ces hommes sont sages et prudents [...] Je pense que chacun de nous est d'avis que la nouvelle forme de gouvernement doit être

¹¹⁰ Cité dans Jeannette Ajzenstat et al., *Débats sur la fondation du Canada*, Québec, Presse de l'Université Laval, 2004, p.332.

¹¹¹ Cité dans Jeannette Ajzenstat et al., *Débats sur la fondation du Canada*, Québec, Presse de l'Université Laval, 2004, p.366.

¹¹² *Débats parlementaires sur la question de la confédération*, 3^{ème} session, 8^{ème} parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose and Co., Ottawa, Parliamentary printers, 6 mars 1865, p.700.

propre à accroître l'influence et le prestige des principes monarchiques dans notre système politique pour avoir des chances de succès.¹¹³

En même temps, Cartier insiste sur l'autonomie et la protection de la société canadienne française dans le cadre fédéral canadien. Telle est d'ailleurs la signification que l'on doit attacher à cette constitution. On y voit la reconnaissance de la nationalité canadienne française : «Comme nationalité distincte et séparée, nous formons un État dans l'État, avec la pleine jouissance de nos droits, la reconnaissance formelle de notre indépendance nationale.»¹¹⁴.

Les propos du ministre des Finances A. T. Galt demeurent cependant les plus révélateurs de la prédominance fiscale et financière du gouvernement central qui aura la charge de combler par des subventions les besoins financiers des provinces: « Il devient évident pour tous qu'une partie des ressources ainsi mise à la disposition du gouvernement général devra être appliquée, sous une forme ou sous une autre, à combler le vide qui inévitablement se ferait entre les sources de revenu local et les dépenses locales.»¹¹⁵

La vision centralisatrice et hiérarchique du fédéralisme de la majorité canadienne-anglaise des Pères de la Confédération apparaît donc clairement de l'analyse des discours des parlementaires. Pour la majorité, le gouvernement fédéral est dominant et supérieur aux provinces qui lui sont subordonnés. Aussi, celles-ci sont assimilées à des municipalités avec des pouvoirs limités et des moyens fiscaux correspondants. Plusieurs analystes ont aussi été amenés à conclure que l'intention centralisatrice des Pères de la confédération ne fait pas de doute. Dans un même ordre d'idées, certains auteurs tels que K.-C. Wheare¹¹⁶ et Donald Smiley¹¹⁷ ont été amenés à considérer la constitution de 1867 comme fondant une union quasi

¹¹³ « Discours prononcé à Montréal, lors d'un banquet le 29 octobre 1864 » cité dans Guy Frégault et Marcel Trudel, *Histoire du Canada par les textes*, Tome II, Montréal, Éditions Fidès, 1963, p. 16 et 18.

¹¹⁴ *id.*

¹¹⁵ *Débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique Britannique du Nord*, 3^{ième} session, 8^{ième} Parlement provincial du Canada, Hunter, Rose and Co, Ottawa, Parliamentary printers, 1865, p. 68.

¹¹⁶ K. C. Wheare, *Federal Government*, 3th edition, London, Oxford University Press, 1953, p. 19-20.

¹¹⁷ Donald Smiley, *Canadian Political Nationality*, Toronto, Edition Methuen, 1967, p. 4- 5.

fédérale comportant des éléments importants d'unitarisme. Pour Perry¹¹⁸ et Birch¹¹⁹ la domination financière et fiscale du gouvernement fédéral sur les provinces subordonnées correspond à l'intention des Pères de la Confédération. Pour plusieurs, l'intention centralisatrice de la majorité des Pères fondateurs ne fait pas de doute.¹²⁰

D'autres cependant soulignent l'intention autonomiste du Canada français¹²¹. Selon les conclusions de l'historien Arthur I. Silver, « les Canadiens français voulaient être le plus possible être séparés des autres provinces, avoir un pays à eux, autonome, dont ils auraient la maîtrise. La propagande des conservateurs au Bas-Canada montrait la Confédération sous son meilleur jour, soulignant jusqu'à l'exagération les pouvoirs qu'elle donnerait aux provinces et minimisant ceux du gouvernement fédéral. Elle mettait l'accent sur le caractère séparé et souverain des provinces »¹²².

Au Québec, l'opinion publique est divisée au sujet de la Confédération. Le journal influent *La Minerve* appuie la Constitution de 1867¹²³ alors que *Le Pays* et *L'union nationale* s'y opposent avec vigueur¹²⁴. Pour le journal *Le Pays*, on cherche à créer par la Confédération de 1867 une nouvelle nationalité en sacrifiant la nationalité canadienne-française¹²⁵: « la Confédération est un poison pour détruire la race française »¹²⁶. Le *courrier de St-Hyacinthe* insiste sur la protection de l'identité nationale des canadiens français: « L'avenir de notre race, la conservation de tout ce qui constitue notre caractère national relèvera directement des législatures locales ».¹²⁷

¹¹⁸ David P. Perry, « Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995, Setting the State for change », *Canadian Tax Paper*, n° 102, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1997, p. 265.

¹¹⁹ Anthony Birch, *Federalism Finance and Social Legislation in Canada, Australia and United States*, Oxford, Clarendon University Press, 1955, p. 53.

¹²⁰ F.R.Scott, « Centralization and Decentralization in Canadian federalism », 1951, 29 *Can. Bar. Rev.* 1095; Donald Creighton, *Towards the discovery of Canada*, Toronto, Macmillan of Canada, 1972, p. 65.

¹²¹ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, Cahiers des Amériques, Septentrion, 2005, pp. 140-150.

¹²² Arthur Silver, *The french canadian idea of Confederation*, cité dans Kenneth McRoberts, *Un pays à refaire*, page 12.

¹²³ *La Minerve*, 1 juillet 1867, p. 2. En ligne. <http://bibnum2.buquebec.ca/bna/minerve/index.html> - Consulté le 15 septembre 2008.

¹²⁴ Marcel Bellavance, *Le Québec et la Confédération, un choix libre?*, Septentrion, 1992.

¹²⁵ Cité dans Lacoursière, *Histoire populaire du Québec*, Édition du septentrion, 1992, p. 150.

¹²⁶ *Le Pays*, 6 juin 1867.

¹²⁷ *Le Courrier de St-Hyacinthe*, 28 octobre 1864.

La Minerve résume le point de vue de la presse au Bas-Canada face à la Confédération :

La presse française va placer avant tout dans la constitution fédérale, les garanties pour l'autonomie particulière de sa nationalité. Elle appuie tout le système sur ces garanties; elles viennent au premier rang et sans elles, jamais l'établissement de la confédération n'obtiendra son consentement¹²⁸.

Tant à l'Assemblée que dans les journaux, les libéraux, dont Antoine Aimé Dorion, prétendent que la Confédération ne réglera pas les problèmes du Canada. La Confédération, clament-ils, « a été conçue pour avantager les grandes compagnies ferroviaires et est fondamentalement antidémocratique de nature. La moindre des choses, disent-ils, aurait été de déclencher une élection sur la question. Craignant les conséquences pour la nation canadienne-française, les rouges rappellent aux électeurs qu'en vertu de la Confédération, le gouvernement fédéral acquiert notamment des pouvoirs beaucoup plus grands en matière d'impôt »¹²⁹.

Comme le font observer Richard Simeon et Ian Robinson¹³⁰, les rédacteurs de la Constitution de 1867 sont eux-mêmes divisés entre deux visions divergentes de la nouvelle nation. Dès le départ, les constituants n'avaient pas une vision commune du fédéralisme et du rôle de chaque ordre de gouvernement. Alors que les représentants du Bas Canada favorables à la Confédération adhéraient au fédéralisme dualiste leur accordant la pleine autonomie dans des domaines liés à leur identité, la majorité au Canada anglais optait pour un quasi-fédéralisme unitaire, centralisateur et dominateur¹³¹.

Le 10 mars 1865, les députés furent appelés à voter sur le texte constitutionnel. Sur les 124 députés présents, 91 votèrent en faveur des résolutions de la Conférence de Québec. Sur les 62 députés du Bas-Canada, 37 ont voté en faveur de la Confédération tandis que 25

¹²⁸ *La Minerve*, 14 septembre 1864.

¹²⁹ Sean Mills, *De l'Union à la Confédération*, Université McGill, En ligne.

¹³⁰ www.musee-mccord.qc.ca/fr/eduweb/textes/synthese/1840-1867/#_Toc35332021 - Consulté septembre 2008.

¹³¹ *Commission royale sur l'Union économique et sur les perspectives de développement du Canada*: « L'État, la Société et l'évolution du fédéralisme canadien », Approvisionnement et services Canada, Ottawa, 1990, p. 31.

¹³¹ K.C. Wheare; *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1946, p. 19-20 et Donald Smiley; *Canadian Political Nationality*, Toronto Methuen, 1967, p. 4-5.

s'étaient déclarés contre. Une analyse plus précise nous amène à constater que le projet n'a été appuyé que par 27 députés canadiens français sur 49. Si on ne tient compte que des comptés francophones, 25 représentants optèrent pour le oui et 24 pour le non.¹³²

Il est important de considérer le texte constitutionnel de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 pour évaluer la concrétisation juridique de l'intention centraliste des Pères fondateurs et la nature centralisatrice de la constitution canadienne. Des extraits pertinents du texte constitutionnel de 1867 apparaissent en appendice.

2.2.2 Le texte de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique

Le texte de l'AANB est plutôt laconique voire ambigu sur la question du fédéralisme¹³³ :

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (Dominion) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni [...]

Comme le soulignent Caron, Laforest et Vallières-Roland¹³⁴, la *Loi constitutionnelle de 1867* est conforme à deux principes fondamentaux du fédéralisme : la création de deux ordres de gouvernement et l'attribution de pouvoirs respectifs pour chacun de ces ordres. La Constitution prévoit l'existence de deux ordres de gouvernement agissant directement sur les citoyens tout en attribuant à chacun des compétences législatives par une distribution des pouvoirs (particulièrement les articles 91 à 95). L'esprit général qui préside à cette distribution veut que les compétences sur les sujets d'ordre général aient été attribuées au gouvernement central tandis que les pouvoirs sur les sujets d'ordre local ou privé soient allés aux États provinciaux.

¹³² Jean-Paul Bernard cité dans Lacoursière, *Histoire populaire du Québec*, Septentrion, tome 3, 1996, p. 149.

¹³³ Marc Chevrier, « La genèse de l'idée fédérale chez les pères fondateurs », dans *Le Fédéralisme contemporain* sous la direction d'Alain Gagnon, PUM, 2006, p. 32.

¹³⁴ Jean-François Caron, Guy Laforest, et Catherine Vallières-Roland, « Le déficit fédératif au Canada », dans *Le fédéralisme contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, p.159.

Le pouvoir résiduaire sur les questions générales fut expressément octroyé au gouvernement fédéral (article 91, para. 29). L'article 91 confère ainsi au Parlement le pouvoir *de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces* ». Ce pouvoir est « résiduaire » dans le sens où toute question qui ne relève pas de la compétence des assemblées législatives provinciales relève du pouvoir du Parlement fédéral. Dans la plupart des fédérations, la compétence résiduelle appartient aux États fédérés.¹³⁵

Les mêmes auteurs classent du côté des éléments quasi fédéraux ou quasi unitaires du système de 1867, les pouvoirs de réserve et de désaveu permettant au lieutenant-gouverneur dans chacune des provinces de suspendre son assentiment aux lois provinciales et au représentant de la Couronne à Ottawa, le gouverneur général, de les désavouer¹³⁶. Il s'agit des articles 55, 56 et 90. Ces prérogatives de réserve et de désaveu aujourd'hui tombées en désuétude et inopérantes, contreviennent aux principes de la souveraineté divisée des pouvoirs législatifs en régime fédératif. Par ailleurs, le pouvoir déclaratoire de la Loi de 1867 permet au gouvernement central de déclarer à l'avantage de tout le Canada ou de plusieurs de ses provinces, des travaux de nature locale tombant sous les compétences d'une province (articles 92.10, alinéa c).

En outre, les articles 96 à 101 de la Loi de 1867, organisent de façon très centralisée le pouvoir judiciaire à l'avantage du gouvernement fédéral, dont les officiers nommeront les juges de toutes les cours supérieures et de toutes les cours d'appel dans les provinces, et également ceux de la cour générale d'appel (Cour suprême du Canada) qui sera finalement créée en 1875.

Peu de pouvoirs font l'objet d'une répartition expresse concurrente dans le texte même de la Constitution, celle-ci attribuant la plupart des compétences législatives de façon exclusive soit au parlement fédéral ou aux législatures provinciales. Cependant,

¹³⁵ Gérald Beaudoin, *Le fédéralisme au Canada*, Wilson Lafleur, 2000, p. 446.

¹³⁶ *Id.*, note 134.

l'interprétation des tribunaux a fait en sorte que de nombreux domaines relèvent aujourd'hui pour partie de la compétence fédérale et pour partie de celle des provinces comme par exemple les relations de travail¹³⁷ et la réglementation des échanges et du commerce¹³⁸. Par ailleurs, les principes généraux d'interprétation de la répartition des pouvoirs adoptés par les tribunaux ont également entraîné la multiplication des chevauchements et des situations de concurrence: pouvoirs d'urgence du parlement fédéral, théorie des dimensions nationales, théorie du double aspect, principe du caractère véritable (pith and substance)¹³⁹.

Ceux qui interprètent l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 comme un pacte entre deux nations ou une fédération respectueuse des identités collectives distinctes s'appuient notamment sur les articles 93 et 92(14) qui reconnaissent la compétence des provinces en matière d'éducation et de droit civil. Comme le soulignent Simeon et Ian Robinson¹⁴⁰, le partage des compétences prévu dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique est fortement influencé par la présence d'un groupe linguistique et religieux, distinct au pays, les canadiens français catholiques:

L'article 93 confère aux gouvernements provinciaux le pouvoir exclusif de faire des lois en matière d'éducation. Investis de ces pouvoirs, les gouvernements provinciaux et surtout la province de Québec peuvent empêcher la majorité nationale de fouler au pied les coutumes et collectivités en matière de langue, de religions, d'éducation, de droit civil et de bien-être public. Enfin, la responsabilité de la politique sociale, le bien-être public et les municipalités qui s'en occupent, à condition que ce secteur ne soit pas confié aux églises et à des œuvres de bienfaisance, est attribuée aux gouvernements provinciaux. Cela donne à penser que la préservation et le développement des communautés et identités infra-nationales sont considérées comme étant importants et comme relevant principalement des gouvernements provinciaux.

Le texte constitutionnel accorde aux provinces par l'article 92 (7), la compétence législative en matière de santé et de protection sociale, qui étaient minimales en 1867 et qui relevaient des organismes religieux ou des municipalités.

¹³⁷ Henri Brun et Guy Tremblay *Droit constitutionnel*, Les Éditions Yvon Blais, 2^{ème} édition 1990, p. 427.

¹³⁸ *Id.*, p. 448 et suivantes.

¹³⁹ Jacques-Yvan Morin et Josée Woehrling *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Éditions Thémis 1992, p. 324-325.

¹⁴⁰ Richard Simeon et Ian Robinson, *L'état, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Commission Royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1990, p. 27.

Cependant, les arrangements fiscaux et financiers qui se traduisent par les articles 91, 92, 112 et suivants confirment une volonté forte de centralisation de la fédération. Ces arrangements sont à la fois le moyen et la manifestation de la volonté centralisatrice de la majorité des Pères de la Confédération. Il ne faut pas négliger toute la question de la prépondérance fiscale du gouvernement central, autorisée par la constitution, à puiser dans toutes les sources possibles pour établir ses revenus. Il s'agit de l'article 91, paragraphe 3 de la Loi constitutionnelle de 1867¹⁴¹. En échange de ce pouvoir fiscal dominant, le gouvernement central s'engage à verser des subventions statutaires aux provinces (art.112 et suivants). Le gouvernement fédéral se fait octroyer par la constitution tous les pouvoirs directs et indirects de taxation, dont les douanes et accises (article 91(3)) qui constituaient à l'époque la principale source de financement de l'État.

Pour leur part, les provinces se voient confinées au pouvoir de taxation directe (92(2)) dont l'impôt sur le revenu, très impopulaire en 1867 et au début du siècle dernier. Comme l'avaient prévu les Pères fondateurs, les provinces hésitèrent longtemps avant d'occuper ce champ d'imposition.

Conclusion

Les Pères de la Confédération ont confié au gouvernement central toutes les grandes tâches économiques de l'époque: construction des chemins de fer et des canaux, politiques douanières, avec les pouvoirs les plus importants dans le domaine de la fiscalité.

L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867 donnait au gouvernement fédéral le droit de percevoir des taxes et des impôts par tout mode de taxation alors que les provinces n'avaient accès qu'au champ de l'imposition directe tels que l'imposition de licences et de permis, les droits sur les terres publiques, la vente de produits et de services et les impôts fonciers. Le gouvernement fédéral se faisait donc accorder le monopole des

¹⁴¹ Notons aussi la présence, au paragraphe 64 des résolutions de Québec, un texte prévoyant l'attribution de subventions fédérales aux provinces en considération de la transmission faite à la législature générale par les provinces du pouvoir de taxer. Cette phrase n'apparaît pas dans le texte constitutionnel de 1867 bien que le principe des subventions soit maintenu aux articles 118 et 119 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

impôts indirects, c'est-à-dire la source de revenu la plus productive de l'époque. En retour, il devait déboursier des subventions annuelles aux provinces pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités constitutionnelles et une partie de leurs dettes. Ces subventions constituaient pour plusieurs au Québec un accroc au principe fédératif, lequel demande que chaque ordre de gouvernement soit autonome et responsable dans le domaine financier comme dans les autres domaines législatifs.¹⁴²

L'impôt sur le revenu, qui deviendra plus tard le mode de taxation prédominant est accessible aux deux ordres de gouvernements selon la constitution. Mais il n'existait tout simplement pas en 1867. Pour encore plusieurs années, il apparaîtrait comme un moyen impopulaire de financement public¹⁴³.

Comme le rappelle Alain Noël,¹⁴⁴ l'élément clé de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique réside donc dans l'octroi au gouvernement fédéral des droits de douanes et des droits d'accise qui représentaient à l'époque près de 80 % des revenus gouvernementaux. Les ressources laissées aux provinces étaient en fait si modestes que, dès le départ, des transferts ont dû être mis en place pour permettre à celles-ci de fonctionner. Les premières décennies de la fédération canadienne « mettent donc en scène une querelle constante entre les provinces quémandeuses et un gouvernement fédéral radin, chacun à son tour s'entêtant pour quelques milliers de dollars en subventions »¹⁴⁵.

Le dessein des Pères de la Confédération était d'établir des provinces ne possédant que de pouvoirs de minime importance et des fonctions très limitées à cette époque. Ces provinces vivaient de revenus qu'elles tiraient essentiellement de l'exploitation de ressources naturelles ainsi que de subventions que leur verserait le Dominion du Canada, de sorte qu'elles n'auraient vraiment pas besoin de recourir à l'impôt sur le revenu pour se financer, selon les Pères de la Confédération. Pour les Pères de la Confédération, les provinces avaient

¹⁴² *Rapport Tremblay*, volume II, page 29.

¹⁴³ *Discours du député Lucien Cannon à l'Assemblée législative du Québec*, 12 novembre 1913.

¹⁴⁴ Alain Noël, « Le partage des ressources financières » dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presse de l'Université de Montréal, 2006, p. 312.

¹⁴⁵ Wilfrid Egelstom et C. P. Kraft, cité dans David P. Perry, « Financing the Canadian Federation, 1967 à 1995, Setting the State for change », *Canadian Tax Paper*, n° 102, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1997, p. 7.

un pouvoir de taxation limité par la constitution, ce qui correspondait à leur rôle mineur et subordonné.¹⁴⁶ Cependant, les porte-paroles du Bas-Canada favorables à la Confédération, dont Cartier et Taché insistaient sur le respect de l'autonomie des provinces et sur leur capacité de protéger leur identité propre, leur culture et leurs institutions.

Dès le début de la Confédération, on constate un écart entre les revenus et les dépenses que nécessite l'exercice des compétences des provinces dépendantes des subventions fédérales. C'est ce vice qui, comme le souligne Eugénie Brouillet, «malgré l'importance que prendra la taxation directe, donnera prise à l'intensification du déséquilibre fiscal entre les niveaux de gouvernement au cours du 20^{ième} siècle et la naissance du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les matières de compétence exclusive des provinces»¹⁴⁷. Comme nous le verrons un peu plus loin, c'est essentiellement par la fiscalité et le pouvoir de dépenser que le gouvernement d'Ottawa a pu faire prévaloir une vision centralisatrice du fédéralisme à la MacDonald. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique donnait au gouvernement central une autorité omnipotente et omniprésente¹⁴⁸.

Il faut donc conclure que la nature centralisatrice et hiérarchique de la Constitution canadienne de 1867 est confirmée par les textes constitutionnels et que cette centralisation était voulue par une majorité des Pères fondateurs et dénoncée par plusieurs représentants au Bas-Canada.

Le rôle de l'État a évolué significativement depuis 1867, ce qui a eu un impact considérable dans les rapports fiscaux et financiers entre les deux ordres de gouvernement. La thèse centraliste et la thèse autonomiste du fédéralisme canadien s'inscrivent dans le contexte de cette évolution.

¹⁴⁶ A. Milton Moore, J. Harvey Perry et Donald E. Beach; « The financing of canadian federation: the first hundred years », *Canadian tax paper*, no 43, Toronto, Canadian tax foundation, 1966, pp 1-20.

¹⁴⁷ Eugénie Brouillet, *La négation de la nation, l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Édition Septentrion, 2005, p. 186.

¹⁴⁸ Michel Brunet, *Québec-Canada Anglais: deux itinéraires un affrontement*, éd. HMH, 1968, p. 248.

CHAPITRE III

LES THÈSES CENTRALISTE ET AUTONOMISTE DU FÉDÉRALISME CANADIEN : DEUX APPROCHES FONDAMENTALES

En 1867, lorsque les Pères de la Confédération ont jeté les bases du fédéralisme canadien, le rôle des gouvernements était beaucoup plus limité qu'aujourd'hui. Leur grande responsabilité était de fournir le cadre juridique permettant à la société de régler ses affaires quotidiennes, d'offrir un nombre limité de services concernant l'application des lois, la défense nationale, les routes et les ponts et d'appuyer de grands travaux comme les canaux et les chemins de fer « Les dépenses publiques étaient minimales et n'avaient, comme instruments politiques, que peu de poids ». ¹⁴⁹

À cette époque, le rôle de l'État et la protection sociale se résument à peu de choses; c'est-à-dire aux secours municipaux, à la bienfaisance privée ou religieuse dans le cadre d'une économie qui n'était encore que faiblement industrialisée. ¹⁵⁰ Avec la Première Guerre, la grande dépression de 1929, et surtout la Deuxième Guerre mondiale, les interventions de l'État et la centralisation se sont accentuées.

Cherchant à s'adapter à l'évolution du rôle de l'État et s'appuyant notamment sur l'interprétation historique centralisatrice des Pères de la Confédération véhiculée dans le Rapport Rowell-Sirois de 1940, le gouvernement fédéral a assis sa domination fiscale et financière au sein de la fédération. Cette approche fondamentale du fédéralisme a influencé grandement et influence encore la vision du fédéralisme au Canada anglais et l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser ¹⁵¹.

¹⁴⁹ Gouvernement du Canada, « Un Canada renouvelé », *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et services, 1992, p. 60.

¹⁵⁰ Bruno Thérêt, *Protection sociale et fédéralisme*, Les presses de l'Université de Montréal, 2002, p. 120.

¹⁵¹ Donald Creighton, « *British North America at Confederation: A study prepared for the Royal Commission on the Dominion-provincial relation* », Canada, 1940, Annexe 2 (*British North America at Confederation*); R.G. s

En réponse à cette vision centralisatrice et économique de la fédération, le gouvernement du Québec a mis sur pied la Commission Tremblay qui a produit son rapport en 1956 et qui fait la promotion de l'autonomie provinciale et de la souveraineté divisée dans le cadre d'un fédéralisme dualiste. Encore aujourd'hui, l'approche autonomiste reçoit l'adhésion au Québec et influence le gouvernement dans sa critique traditionnelle du pouvoir fédéral de dépenser.

3.1 L'évolution du rôle de l'État

De 1867 à 1930, le modèle de l'État partagé tant par le gouvernement fédéral que les provinces, correspond grosso modo à l'État gendarme. Selon cette conception, l'État a pour fonction de garantir les droits civiques et politiques, et s'intéresse particulièrement à la défense de la propriété privée. Il faut que les individus soient protégés¹⁵².

L'État va donc se charger des fonctions régaliennes, c'est-à-dire défendre la propriété privée et assurer la sécurité via la police, la gendarmerie et l'armée. Selon cette conception, il faut faire en sorte que le marché puisse fonctionner en garantissant la propriété privée, laquelle constitue le fondement de l'initiative privée, conformément à la pensée libérale de David Ricardo¹⁵³ et d'Adam Smith¹⁵⁴. Pour favoriser et soutenir la prospérité économique du Canada et compte tenu de l'étendu du territoire et de la nécessité de permettre l'accès au marché et aux ressources, la mise sur pied de canaux, de ponts, et de voies ferrées devenaient la priorité économique de l'État fédéral en 1867.

La publication en 1936 par John Maynard-Keynes du livre intitulé *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*¹⁵⁵ a eu une très grande influence sur la

Trotter, *Canadian Federation*, Toronto, 1934; *The coming of Confederation*, volume n° 6, Cambridge History of the British and Power, p. 438-462.

¹⁵² Richard Simeon et Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Rapport de la Commission Royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1990, p 50 ss.

¹⁵³ David Ricardo, *Les principes de l'économie politique et de l'impôt*, John Murray Edition, London, 1817.

¹⁵⁴ Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, London, 1776.

¹⁵⁵ John Maynard Keynes, *The general theory of employment, interest and money*, London, Macmillan, 1936.

place de l'État dans la société. Partout en occident, y compris au Canada, on prône l'intervention vigoureuse des gouvernements dans l'économie capitaliste et, par conséquent, la concentration des pouvoirs de direction: stabilisation économique, emprunt, travaux publics, monnaie et taux d'intérêts. C'est l'État keynésien ou interventionniste qui apparaît, avec les mesures de stabilisation économique de l'État.

Pour l'État, il s'agit de combler les lacunes de l'économie de marché en stimulant la demande globale en biens et en services par la politique fiscale et monétaire ainsi que par les dépenses publiques. À ce moment là, comme le souligne Alain Gagnon¹⁵⁶, le gouvernement du Québec et le gouvernement central ne partageaient pas la même vision du rôle de l'État. Au Québec, on s'en remettait davantage à l'entraide collective et à l'importance pour les personnes de se prendre en charge. C'est d'ailleurs ce point de vue que fait valoir la Commission Tremblay en 1956 au sujet du rôle subsidiaire de l'État.¹⁵⁷ L'interventionnisme économique de l'État et le keynésianisme était mal perçu par les autorités politiques et ecclésiastiques du Canada français à cette époque.

L'État gendarme a montré ses limites dans les périodes de crises économiques, incapable qu'il était de rétablir une situation économique et sociale stable. Faisant suite aux mesures macro-économiques de stabilisation de l'État keynésien, l'État providence intervient dans la vie économique et sociale pour établir les grands équilibres économiques et sociaux menacés par la crise. Cette crise risque de faire éclater la société et d'accentuer les inégalités. La mission de l'État providence est alors de fournir à tous les citoyens, et en particulier aux plus défavorisés, des biens et services collectifs dans le souci d'assurer une plus grande justice sociale et de rétablir l'équilibre social.

Pour assurer cette mission, l'État intervient dans la redistribution des richesses, au moyen de prélèvements fiscaux, permettant ainsi d'entretenir la consommation de tous et d'assurer une croissance économique durable. C'est dans le domaine social que l'État providence se distingue le plus. Reprenant les mots de Simeon et Robinson, l'État

¹⁵⁶ Alain Gagnon, Daniel Latouche; *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres*, Québec-Amérique, 1992, p. 54.

¹⁵⁷ Marc Chevrier, « La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956: entre utopie et clairvoyance », *Les cahiers d'histoire du Québec au XXIème siècle*, no.2, 1994, pp 45-58.

développe une protection sociale pour l'ensemble de la population avec la sécurité sociale qui prend en charge les risques liés à la vie collective, à savoir : le chômage, la maladie ou la vieillesse¹⁵⁸.

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les gouvernements du monde occidental avaient donc une conception plus activiste de l'État. Ils se reconnaissaient un rôle clé dans l'économie et le bien-être culturel et social des citoyens¹⁵⁹.

Au Canada, cette conception du rôle de l'État a posé un problème particulier. En effet, les sphères de compétence concédées aux provinces par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, comme la santé, l'éducation et l'aide sociale, comptent parmi les plus onéreuses alors que la Constitution et les ententes fédérales provinciales en période de guerre entre 1917 et 1942 attribuaient au pouvoir fédéral la prédominance fiscale et financière. Ce problème d'inadéquation entre les responsabilités constitutionnelles et les ressources fiscales a été résolu au Canada en appliquant une approche centralisatrice au Canada par la concentration des pouvoirs fiscaux à Ottawa et par le pouvoir fédéral de dépenser, alors que pour sa part le Québec plaidait et plaide encore pour des transferts fiscaux et pour l'autonomie de l'État provincial dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles.

Deux rapports de commissions d'enquêtes nous permettent d'évaluer et d'apprécier l'exercice du pouvoir de dépenser au Canada à travers la thèse centralisatrice et la thèse autonomiste du fédéralisme canadien. Il s'agit du rapport Rowell Sirois de 1940 et du rapport Tremblay de 1956.

3.2 Le Rapport Rowell Sirois et la thèse centralisatrice

Devant l'ampleur du chômage et de la misère durant la grande dépression, le gouvernement fédéral a dû intervenir. Le gouvernement fédéral créa, en 1937, la

¹⁵⁸ Richard Simeon et Ian Robinson, *op. cit*, p .65ss.

¹⁵⁹ *Ibid*, p. 112-121.

Commission Rowell Sirois¹⁶⁰, chargée d'examiner les bases sur lesquelles repose le pacte fédératif du point de vue financier et économique, ainsi que l'attribution des pouvoirs législatifs à la lumière des développements économiques et sociaux intervenus au Canada depuis 1867.

Déposé en 1940, le Rapport de la Commission conclut qu'il faut concentrer entre les mains du gouvernement central les pouvoirs fiscaux, car c'est lui qui doit être le grand maître d'œuvre en matière économique et sociale selon le désir même des Pères de la Confédération de 1867 :

It may be worthwhile to point out that the commission financial proposals are, in terms of economic life of 1939, very similar to what the provisions of the British North America Act were in terms of the economic life of 1867. In the first place, the Dominion assumed provincial debt in 1867 as it would do today, according to the commission's recommendations. In the second place, the Dominion was expected to exercise in 1867 the chief taxing power of that time (custom and excise) as the commission proposals is expected to exercise chief taxing powers of today (the personal income tax, corporation taxes and succession duties). In the third place, the Dominion was to pay subsidies in 1867 to enable the provinces to perform the functions in trust to them without having to resort to excessive taxation. Under the commission proposals, the Dominion would pay national grants for the same purpose.¹⁶¹

Il s'agit d'une solution conforme à la vision de MacDonald puisqu'elle a pour résultat d'assurer non seulement la prépondérance mais l'omnipotence du gouvernement central dans les domaines de la fiscalité et des finances. La centralisation devient justifiée selon la Commission par la nécessité d'atteindre l'efficacité administrative et la prospérité sociale et économique. Le Rapport Rowell-Sirois est capital « puisqu'il formule pour la première fois la thèse centralisatrice du gouvernement fédéral, du moins sous son aspect historique et juridique »¹⁶².

¹⁶⁰ *Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940 (ci-après Commission Rowell-Sirois).

¹⁶¹ *Commission Rowell-Sirois*, Recommandations, Livre II, p. 273-274.

¹⁶² *Rapport Tremblay* cité dans Jean-Pierre Charbonneau et Gilbert Paquette, *L'option*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1978, p. 134.

François Rocher souligne que pour la Commission Rowell Sirois, « la grande dépression a démontré sans l'ombre d'un doute que le système politique canadien avec son cloisonnement des responsabilités et le partage des ressources fiscales qui en découlait, était mal équipé pour gérer de manière efficace les anémiques programmes de protection sociale qui existaient à l'époque. La conclusion qui s'imposait d'elle-même était que le bien-être général ne pouvait être assuré par les provinces et que la Constitution était mal équipée pour affronter les nouvelles conditions sociales et économiques ». ¹⁶³

En somme, comme le souligne François Rocher, « la stabilité économique à long terme, ainsi que le bien-être de l'ensemble des canadiens ne pouvaient être assuré adéquatement que par le gouvernement général d'où la place dominante que celui-ci doit occuper dans l'organisation politique » ¹⁶⁴. Ces recommandations sont tout à fait conformes à la vision centralisatrice de MacDonald, un des principaux Pères de la Confédération.

Dans son rapport, la Commission Rowell-Sirois critique cependant l'utilisation massive des subventions conditionnelles, l'expression ultime du pouvoir fédéral de dépenser :

There are many fields in which the conditional subsidies may be highly useful. Where the amount involved are not large, where technical criteria for objective and scientific measurements exist, where administration is in the hands of the professional personnel and where it is in the national interest to stimulate some wide local activity, the conditional subsidies may be an appropriate and efficient instrument. In a unitary state of course, its usefulness would be much greater since the question of in general local autonomy (if the conditions are to be in force), does not arise to the same extent. But as a method of financing and of government and providing for necessary inter governmental transfer in the federal state, it fails to meet the test of efficiency and dissipate seriously responsibility for public expenditures. ¹⁶⁵

Cependant, en préconisant la centralisation de l'impôt sur le revenu à Ottawa et en proposant les accords de location d'impôt par les provinces, en échange de transferts fédéraux, le Rapport Rowell-Sirois a ouvert la porte à l'utilisation massive du pouvoir de

¹⁶³ François Rocher, *op. cit.*, p. 129.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Commission Rowell-Sirois: Recommandations*, Livre II, p. 127.

dépenser du gouvernement fédéral¹⁶⁶. En somme, selon la thèse centralisatrice, les Pères de la Confédération avaient confié au Dominion les principales fonctions, les principaux pouvoirs de gouvernement, en particulier dans les domaines financiers, fiscaux et économiques. Ils n'avaient par contre laissé aux provinces que des pouvoirs et des fonctions d'ordre plutôt secondaire, ne comportant que des obligations minimales et peu susceptibles d'augmentation dans l'avenir.

Selon la Commission Rowell Sirois, « la crise de 1930 a montré jusqu'à point avait été faussé le mécanisme établi par les Pères de la Confédération. Aussi, un retour s'impose-t-il aux dispositions originales de 1867, c'est-à-dire la suprématie incontestée du gouvernement fédéral sur le plan économique, fiscal et financier et à l'effacement graduel des gouvernements provinciaux en ces mêmes domaines ».¹⁶⁷

Dès la publication du rapport, des observateurs ont souligné l'absence de toute réflexion approfondie sur les principes sous-jacents au régime fédératif canadien¹⁶⁸. François Rocher souligne que la Commission « met plutôt de l'avant un discours où les concepts d'efficacité, de rationalisation, d'équité fiscale, d'unité nationale et de flexibilité occupent une place centrale. La notion d'interdépendance est mise en évidence dans un plaidoyer en faveur du décloisonnement du fédéralisme¹⁶⁹ ». Le résultat des recommandations de la Commission est d'assurer la prépondérance et la domination du gouvernement central en matière économique, financière et fiscale et de reléguer au second rang les principes d'autonomie et de non subordination des entités fédérées, comme l'avait envisagé la majorité des Pères de la Confédération de 1867.

Le Rapport Rowell Sirois fut rejeté par les provinces en 1940. Cependant, pour les fins de la guerre en 1942, les provinces acceptent les recommandations de centralisation fiscale en échange de subventions fédérales aux provinces. Par ailleurs, l'assurance-

¹⁶⁶ Andrew Petter; « Federalism and the myth of the federal spending power », *Canadian Bar Review*, 1999, pp 448-479

¹⁶⁷ *Rapport Tremblay*, volume I, p. 285.

¹⁶⁸ François Rocher, *Op. cit.*, p. 128.

¹⁶⁹ *Ibid*

chômage devient par amendement constitutionnel une compétence fédérale et le gouvernement fédéral s'engage dans un programme d'allocation familiale, comme le recommandait la Commission. Il aura fallu 1957 avant que le Gouvernement fédéral ne mette en application le programme de péréquation dont la Commission Rowell Sirois faisait la promotion en 1940.

3.3 Le Rapport Tremblay et la thèse autonomiste

Afin de répondre à la démarche essentiellement économique et centralisatrice défendue par le gouvernement fédéral, via le Rapport Rowell Sirois, Maurice Duplessis, premier ministre du Québec, met sur pied la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels en 1953.

Selon la Commission Tremblay, la constitution de 1867 reconnaît aux provinces, et à la province de Québec en particulier, des droits, prérogatives et libertés dont le respect intégral est intimement lié à l'unité nationale et à la survivance de la Confédération. Elle leur assigne des responsabilités et obligations qui impliquent corrélativement les moyens d'action nécessaires.

Le Rapport Tremblay préconise la théorie du pacte qui veut que la confédération soit le résultat d'une entente entre les deux peuples fondateurs¹⁷⁰. La province de Québec entend exercer ses droits et remplir ses obligations et pour ce faire, elle doit sauvegarder les ressources fiscales qui lui appartiennent et conserver son indépendance financière aussi bien que son autonomie législative et administrative. En conséquence, la Commission Tremblay, comme le feront tous les gouvernements québécois par la suite, réclame un transfert de points d'impôt en faveur de la province :

En attendant que le réaménagement de la fiscalité fasse disparaître toute raison de subventions fédérales aux provinces ou aux institutions relevant de leur juridiction, nous recommandons que, pour placer la province de Québec sur un pied d'égalité

¹⁷⁰ *Rapport Tremblay*, 1956, vol.2, p.62.

avec les autres, toute subvention qui pourrait lui être destinée soit compensée par un abaissement d'impôt.¹⁷¹

Le gouvernement fédéral, selon la Commission, prive les provinces de sources de revenus qui leur appartiennent et qui leur sont nécessaires, fausse l'application du pacte confédératif et porte atteinte au fédéralisme par l'exercice de son pouvoir de dépenser¹⁷². Selon le Rapport Tremblay, le bon fonctionnement du fédéralisme canadien exige pour les provinces, un pouvoir de taxation égal à l'étendue de leurs obligations. La Commission propose que les pouvoirs fiscaux reflètent les obligations du gouvernement du Québec de façon à respecter l'autonomie des parties constituantes de l'État et la souveraineté des deux paliers de gouvernements dans leur sphère de juridiction respective :

Tant que le régime fédératif n'aura pas été aboli, le bon fonctionnement de l'État exige que les provinces conservent des pouvoirs de taxation proportionnés à l'étendue de leurs obligations constitutionnelles. Les subventions conditionnelles et les subventions fiscales dont le gouvernement a fait surtout depuis une vingtaine d'années un des instruments de sa politique constitutionnelle, contredit l'accord fédératif de 1867.¹⁷³

Les rédacteurs du Rapport Tremblay, s'inspirent explicitement des travaux classiques d'Albert Dicey et de Kenneth C. Wheare¹⁷⁴. L'accent est mis ici sur la présence de deux ordres de gouvernements égaux et coordonnés. Les gouvernements régionaux ont pour mission de veiller aux intérêts particuliers de leur communauté politique.

La Commission Tremblay et les gouvernements québécois par la suite, ont insisté sur le fait que l'action de chaque ordre de gouvernement doit être limitée à sa sphère de compétence à l'intérieur de laquelle il jouit de l'indépendance à l'égard de l'autre. Pour la Commission Tremblay, le principe de non subordination occupe une place de choix dans l'échafaudage des institutions fédérales, c'est même l'idée première générale du régime, celle qui s'applique à tout État fédératif authentique. Cette idée se traduit institutionnellement à travers le partage des pouvoirs et le principe de suprématie de la Constitution.

¹⁷¹ *Rapport Tremblay*, volume I, p. 313.

¹⁷² *Op. cit.*, p. V-VI.

¹⁷³ *Op. cit.*, volume I, page 288.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, p. 95-104.

La lecture de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique faite par la Commission Tremblay est celle d'un affrontement entre deux tendances: l'esprit unitaire personnalisé par John A. MacDonald qui est toujours présent à Ottawa et au Canada anglais contre l'esprit fédéral animé par ceux qui luttent pour que les provinces jouissent d'une pleine autonomie.

Cependant, les notions d'interdépendance et la nécessité de la coordination des politiques dans un régime fédéral ne sont pas développées de façon satisfaisante dans le rapport de la Commission.

Pour Frank Scott par ailleurs, la Commission ne permet pas de reconnaître la contribution que les Québécois pourraient apporter à la construction de la communauté politique canadienne¹⁷⁵. En effet comme le souligne François Rocher, « la Commission Tremblay semble avoir oublié que le projet de 1867, notamment pour Georges-Etienne Cartier, était de créer une nouvelle communauté politique tout en préservant les droits et les intérêts des entités fédérées. » Cette distorsion qui apparaît dans le Rapport Tremblay constitue une entorse à l'idéal fédéral selon Rocher et elle explique, au moins en partie, la condamnation du pouvoir fédéral de dépenser dans le champ de compétence provinciale¹⁷⁶.

Le gouvernement du Québec invoqua les conclusions du rapport préliminaire de la Commission pour établir l'impôt provincial sur le revenu en 1954. Le rapport ouvrait par ailleurs la porte à un rôle plus large de l'État dans le développement d'une société distincte. Le Premier ministre Duplessis s'empressa pour cette raison de mettre le rapport Tremblay sur les tablettes.¹⁷⁷ La Commission Tremblay a cependant tracé la voie pour le discours autonomiste que tous les gouvernements québécois allaient épouser par la suite.

¹⁷⁵ Frank Scott, « French Canada and canadian federalism » in *Evolving Canadian Federalism*, Duke University Press, 1958, p. 18 et 89.

¹⁷⁶ François Rocher, *op. cit*, p. 119

¹⁷⁷ Alain Noël, *Options politiques*, novembre 2006, p.92.

CONCLUSION

Les rapports Tremblay et Rowell Sirois ont influencé de façon très significative notre entendement des relations intergouvernementales d'une part, et des relations entre les citoyens et l'État d'autre part. Ces rapports constituent, encore aujourd'hui, les deux approches fondamentales du fédéralisme au Canada.¹⁷⁸

La vision du fédéralisme chez les dirigeants fédéraux et leur vision du rôle de l'État et du rôle des provinces ont évolué considérablement depuis 1867. Mais ces visions se rattachent encore à l'approche fondamentale développée dans le rapport Rowell Sirois : « les concepts d'efficacité économique, de rationalisation, d'équité fiscale, d'unité nationale et de flexibilité occupent une place centrale. La notion d'interdépendance est mise en évidence dans un plaidoyer en faveur du décloisonnement du fédéralisme »¹⁷⁹. Cette vision hiérarchique du fédéralisme confond invariablement gouvernement fédéral et gouvernement national et ne tient pas compte non plus des facteurs politiques, culturels et sociaux¹⁸⁰ qui ont présidé à la naissance du régime fédéral et qui l'animent. Avec l'évolution du rôle de l'État, le gouvernement fédéral chercha à intervenir de plus en plus dans les domaines de compétence des provinces comme la santé, l'éducation et la sécurité sociale, sans procéder aux amendements constitutionnels requis. La seule voie disponible restait de nature administrative et financière. C'est par l'exercice de son pouvoir de dépenser que le gouvernement fédéral a pu s'adapter à l'évolution du rôle de l'État.

Au Québec comme le souligne François Rocher, « la centralisation du régime politique se mesure depuis le Rapport de la Commission Tremblay en fonction du critère unique de l'intrusion du gouvernement fédéral dans les sphères de compétence provinciale exclusives. D'autre part, sont dénoncés le retour et le progrès de l'impérialisme fédéral »¹⁸¹. La dénonciation de la Commission Tremblay de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser est

¹⁷⁸ *Ibid*, p. 112.

¹⁷⁹ *Ibid*, p. 130.

¹⁸⁰ Thomas J. Courchesne, *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, Ottawa Approvisionnement et Services, 1986, p. 15; Richard Bird, *The Growth of Government's spending in Canada*, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970.

¹⁸¹ François Rocher, *Op. cit.*, p. 116.

toujours d'actualité 50 ans plus tard et démontre bien que la thèse centralisatrice marque profondément l'histoire et l'évolution du fédéralisme au Canada.. Cette dénonciation a été reprise par la Commission Séguin et par tous les gouvernements du Québec¹⁸².

De façon explicite, la Commission Rowell Sirois recommandait de revenir à l'esprit centralisateur des Pères de la Confédération pour assurer le bien-être économique et social de tous les canadiens. Nous soutenons que cette interprétation centralisatrice de la Confédération de 1867 a toujours été présente à Ottawa et au Canada anglais tout au long de notre histoire politique et constitutionnelle et en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale et l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser en est la manifestation.

Nous pouvons maintenant aborder dans la prochaine partie, les manifestations historiques de l'esprit centralisateur du fédéralisme canadien par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.

¹⁸² Gouvernement du Québec, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*. En ligne. www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles_constitutionnelles/positions_1936-2001.htm - Consulté le 15 mars 2006.

DEUXIÈME PARTIE

L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER ET LA NATURE CENTRALISATRICE DU FÉDÉRALISME CANADIEN

L'esprit centralisateur et unitaire qui animait la majorité des Pères de la Confédération et la nature centralisatrice de la Constitution se sont manifestés tout au long de l'histoire politique, fiscale et constitutionnelle canadienne. Nous identifions ces manifestations à diverses périodes et à divers moments clés de notre histoire, sous l'angle particulier de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser: les subventions fédérales au début de la Confédération, les programmes à frais partagés dans les années 1950 et 1960 et les transferts et programmes fédéraux dans les champs de compétence des provinces.

Diverses tentatives ont par ailleurs été faites pour limiter, encadrer ou renforcer le pouvoir fédéral de dépenser, notamment dans le cadre des débats entourant la Charte de Victoria de 1971, la *Loi constitutionnelle de 1982*, les accords de Meech et de Charlottetown de 1987 et de 1992 et l'Union sociale de 1999.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DE L'EXERCICE DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER

La Commission Séguin et avant elle la Commission Tremblay, ont étudié la question du déséquilibre fiscal et l'évolution de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser qui en résulte. La Commission Séguin a retracé l'historique du déséquilibre fiscal de 1867 à nos jours. Dans son rapport publié en 2002, elle a produit plusieurs tableaux et figures qui sont repris dans notre étude¹⁸³.

4.1 De la Confédération à l'État providence (1867-1940)

Par l'entente constitutionnelle de 1867, le Canada uni (Québec et l'Ontario), la Nouvelle Écosse et le Nouveau-Brunswick cédaient au gouvernement fédéral les droits de douanes et les taxes d'accises.

¹⁸³ Gouvernement du Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le déséquilibre fiscal au Canada, contexte historique*, rapport, annexe 1, 2002 « Revenus des provinces avant l'Acte de l'Amérique du Nord », p. 12 (tableau 1); « Principaux programmes de transferts fédéraux conditionnels et frais partagés », p. 40 (tableau 2); « Paiements de transferts fédéraux aux provinces 1912-1941 », p. 21 (figure 1); « Répartition des champs fiscaux 1937, 1941 et 1943 », p. 30 (figure 2); « Paiement de transferts fédéraux aux provinces 1935-1965 », p. 43 (figure 3); « Évolution des transferts du gouvernement fédéral en proportion des revenus totaux des provinces et territoires de 1980-1981 à 1998-1999 », p. 56 (figure 4).

TABLEAU 1

**REVENUS DES PROVINCES AVANT L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD
BRITANNIQUE
(en pourcentage du total)**

Revenus	Québec et Ontario	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick
Cédés au gouvernement fédéral			
Droits de douane	45	75	72
Taxes d'accise	11	—	—
Total	56	75	72
Conservés par les provinces			
Impôts fonciers	23	7	9
Licences et permis	5	2	3
Droits sur les terres publiques	5	8	7
Autres revenus	11	8	9
Total	44	25	28
TOTAL	100	100	100

Source : Données tirées de COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, vol. I.

En 1874, 57 % des revenus provinciaux provenaient de subventions fédérales et en 1896, cette proportion s'élevait à 43 %. Pendant les 50 premières années de la Confédération, les subventions fédérales, expression du pouvoir de dépenser, constituaient nettement plus de la moitié des recettes des provinces¹⁸⁴. À partir de 1896, le gouvernement fédéral assure sa domination sur les provinces en profitant du fait que celles-ci n'osent pas utiliser la taxation directe et cherchent à faire augmenter les subventions qui leur sont versées annuellement depuis 1867. Conformément à l'esprit des Pères de la Confédération, le gouvernement central jouit d'une position dominante en matière fiscale et financière. C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral fait naître le principe des subventions conditionnelles rattachées à son pouvoir de dépenser. Ces subventions sont offertes à condition toutefois d'avoir un droit de regard et parfois même, de contrôle sur leur utilisation et ce, même dans des domaines de compétences provinciales comme l'instruction agricole, l'organisation des

¹⁸⁴ Gouvernement du Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le Déséquilibre fiscal au Canada, contexte historique*, Rapport, annexe 1; Milton More; Harvey Perrey, « Financing Canadian Federation, the Federal Provincial Tax Agreement », Canadian Tax Foundation, *Canadian Tax Paper* # 6, 1953; Commission Tremblay, 1956, vol I, pp.73-93.

bureaux de placement, l'enseignement technique, la construction de routes et la lutte aux maladies vénériennes¹⁸⁵.

Comme le rappelle la Commission Séguin¹⁸⁶, au début du XX^{ième} siècle, l'autonomie financière des provinces est loin d'être acquise puisque celles-ci dépendent encore des subventions statutaires fédérales pour équilibrer leur budget. Toutefois, la part des transferts dans leurs revenus ne cesse de chuter jusqu'en 1900 puisque les montants prévus ne sont pas indexés. Aussi, ces subventions statutaires se révèlent insuffisantes pour compenser le manque de revenu autonome des provinces et répondre adéquatement à leurs besoins financiers¹⁸⁷. Le gel des subventions fédérales et les pressions budgétaires ont forcé les provinces à utiliser l'impôt sur le revenu. En 1914, toutes les provinces imposent un impôt sur le revenu ou sur le capital des compagnies et, dans la plupart des provinces, ce sont les municipalités qui imposent le revenu des particuliers. En 1917, pressé par de nouveaux besoins financiers et l'effort de guerre, le gouvernement fédéral s'introduit dans le champ de l'impôt direct, à savoir l'impôt sur le revenu jusque là occupé par les provinces et devenu, avec les années, la plus importante source de revenu. L'impôt fédéral sur le revenu de 1917, censé être temporaire, a été conservé après la guerre et est devenu permanent. Ottawa occupe alors tellement de place dans le champ de taxation du revenu que les provinces en sont pratiquement évincées pendant la grande dépression¹⁸⁸.

Au cours de la période 1896-1930, le Canada passe d'un pays à système quasi unitaire à un système politique d'esprit plus fédéral. Les décisions du Comité judiciaire du Conseil Privé de Londres ont consacré le principe de l'autonomie provinciale à l'intérieur de la Fédération.

¹⁸⁵ Gérald Laforest; «The allocation of taxation power under the constitution», Canadian Tax Foundation, *Canadian Tax Paper*, 65, 1981.

¹⁸⁶ Commission Séguin, *Le déséquilibre fiscal au Canada, Le contexte historique*, Rapport, Annexe 1, 2002, pp.19-20.

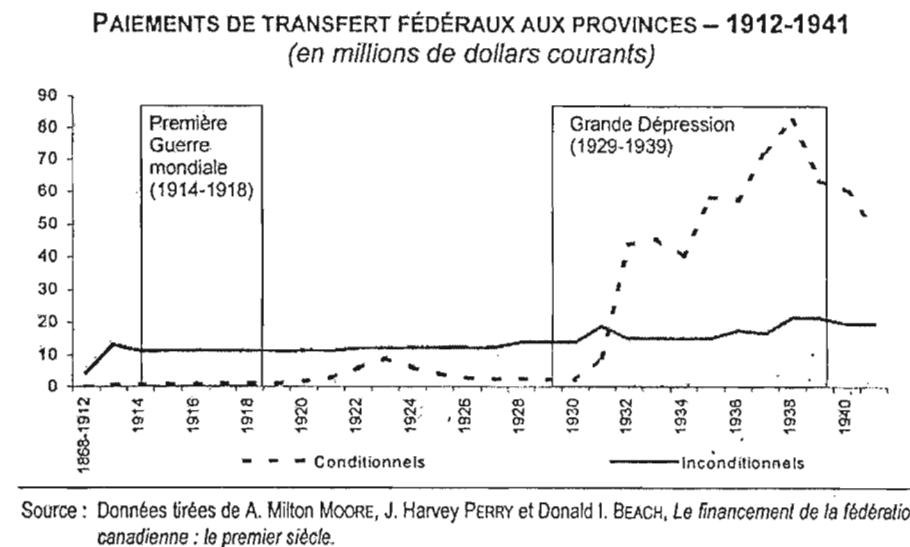
¹⁸⁷ *Ibid*

¹⁸⁸ A.Milton Moore, J.Harvey Perry et Donald E. Beach; « The financing of Canadian federation, the first hundred years », *Canadian tax paper*, no 43, Toronto, Canadian tax foundation, 1966, p. 1-20; *Commission Tremblay*, 1956, vol I, pp.95-122.

L'élection du libéral Wilfrid Laurier, change également la dynamique des relations fédérale-provinciales. Les provinces ne sont pas considérées comme de grosses municipalités comme sous son prédécesseur MacDonald. Toutefois, « bien que la souveraineté des provinces dans leurs champs de compétence est davantage respectée durant cette période, leur autonomie économique est minime. Cela explique les pressions qu'elles exercent sur Ottawa pour renégocier l'article 118 de la Constitution et pour augmenter les subsides aux provinces »¹⁸⁹.

Devant l'ampleur du chômage et de la misère durant la grande dépression, le gouvernement fédéral a dû intervenir. Cela se traduit par des transferts conditionnels massifs aux provinces.

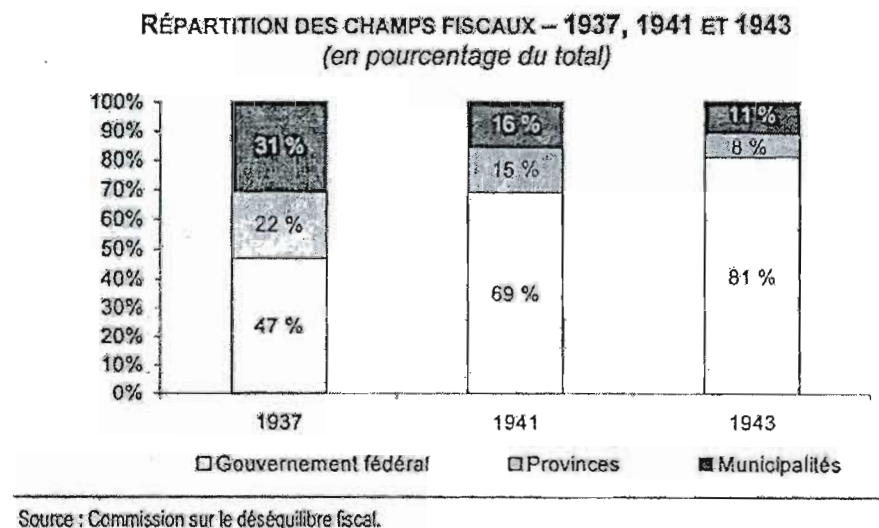
FIGURE 1



En 1942, moralement tenus à participer à l'effort de guerre et rassurés par la promesse de la durée limitée des arrangements proposés par le gouvernement central, les gouvernements des provinces acceptent l'offre fédérale concernant la location des champs fiscaux en échange de subventions.

¹⁸⁹ Stéphane Paquin, *Invention d'un mythe, le pacte entre deux peuples fondateurs*, VLB Éditeur, 1999, p.67.

FIGURE 2



4.2 L'État providence et les programmes à frais partagés (1940-1977)

La crise économique de 1929, la Seconde Guerre mondiale et la mise en place par Ottawa d'un État providence centralisateur sont de nature à hausser les tensions entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec. Les politiques fédérales visant à faire du gouvernement fédéral un gouvernement national de tous les Canadiens ont comme effet de stimuler et d'accentuer le rôle de défenseur de la minorité francophone jouée par le gouvernement du Québec.

Mackenzie King soutient la théorie du pacte interprovincial¹⁹⁰. La théorie du pacte postule que la souveraineté au Canada est le fait de l'union des provinces et que le rôle du gouvernement fédéral est de protéger et de promouvoir leurs intérêts. Cependant, l'effort de guerre poussa le gouvernement fédéral à mobiliser l'économie canadienne et à intervenir dans de nombreux champs de compétence relevant des provinces. En principe, cette intervention devait être temporaire; une fois la paix revenue, on espérait un retour au fédéralisme dualiste de l'avant-guerre.

¹⁹⁰ Richard Arès, *Dossier sur le pacte fédératif de 1867*, Montréal, Bellarmin, 1967, p. 36 à 45.

Mais la guerre amena le gouvernement d'Ottawa à considérer les avantages et les bénéfices d'une politique keynésienne dans les domaines de l'économie, de la sécurité sociale, de l'éducation et de la culture sans égard à la division des pouvoirs législatifs garantie par la constitution de 1867.¹⁹¹ Le Livre Vert, présenté à l'été 1945 lors de la Conférence fédérale provinciale sur la reconstruction, a constitué la base de la politique fédérale de dépenser, sans égard à la division des pouvoirs¹⁹².

Après la guerre, le gouvernement fédéral entend bien garder tout champ fiscal de l'impôt sur le revenu et des successions en échange de subventions garanties dites de location d'impôt. Pour le Québec, le renouvellement de ces ententes de location bien après la guerre, trahit une politique fédérale de centralisation attentatoire à l'autonomie des provinces¹⁹³.

Ce fut l'ouverture de l'âge d'or des programmes à frais partagés.

¹⁹¹ Marc Chevrier, *La démocratie québécoise par les textes: Études et Documents*, Ministère des relations internationales, 1998, p. 53; *op.cit.* note 38, p.102.

¹⁹² Andrew Petter, *Ibid* note 2; Ernest Smith, *Federal-provincial tax sharing and centralized tax collection in Canada*, Special studies in taxation and public finance, Canadian Tax Foundation, 1998, p. 38-39.

¹⁹³ Mémoire du Gouvernement du Québec; « Conférence fédérale provinciale sur le rétablissement », 25 avril 1946, imprimeur du roi, p. 407 ; *Commission Tremblay*, vol. I, pp.171-184.

TABLEAU 2

**PRINCIPAUX PROGRAMMES DE TRANSFERT FÉDÉRAUX CONDITIONNELS
ET À FRAIS PARTAGÉS – 1940-1968**

	Année	Programme	Compétence		Modalités
			Fédérale	Provinciale	
1 ^{re} vague	1939	Formation professionnelle pour les jeunes	—	Éducation	C
	1942	Formation professionnelle	—	Éducation	A
	1948-50	Aide aux aveugles	—	Affaires de nature locale	Discretionnaire
	1948	Programme national d'hygiène et de santé	—	—	A
	1948-50	Contrôle de la tuberculose	Quarantaine	—	C, D
	1948-50	Contrôle des maladies vénériennes	—	Santé	C, D, E
	1948-50	Soins pour la santé mentale	—	—	C, D, E
	1948-50	Aide aux enfants handicapés	—	—	C, D, E
	1948-50	Formation professionnelle et technique	—	Éducation	C, D, E
	1948-50	Aide à la recherche en santé	—	—	Discretionnaire
	1950	Soutien à la construction d'hôpitaux	—	—	Tripartite
	1950	Contrôle des cancers	—	Santé	C, D
	1950	Soutien de la santé publique	—	—	C, D
	1950	Soutien aux études en santé	Quarantaine	—	C, D
2 ^e vague	1950	Subvention pour la route transcanadienne	Travaux reliant une province à une autre	Affaires de nature locale	A
	1951	Octrois aux universités	—	Éducation	C, D
	1954	Programme pour les handicapés	—	—	A
	1955	Programme pour assistés sociaux et personnes employables	—	Affaires de nature locale	C
	1958	Assurance-hospitalisation	—	Santé	B, F, G
	1960	Formation professionnelle	—	Éducation	B
	1962	Développement de l'agriculture	Agriculture	Agriculture	A
	1963	Plan de développement municipal et de prêts	—	Municipalités	A
	1965	Développement rural (agriculture, mines et pêches)	Agriculture et Pêcheries	Agriculture et Ressources naturelles	B
	1965	Régime d'assistance public du Canada (RAPC)	—	Affaires de nature locale	A
	1967	Éducation postsecondaire (en remplacement des Octrois aux universités)	—	Éducation	A
	1968	Assurance médicale	—	Santé	A, F

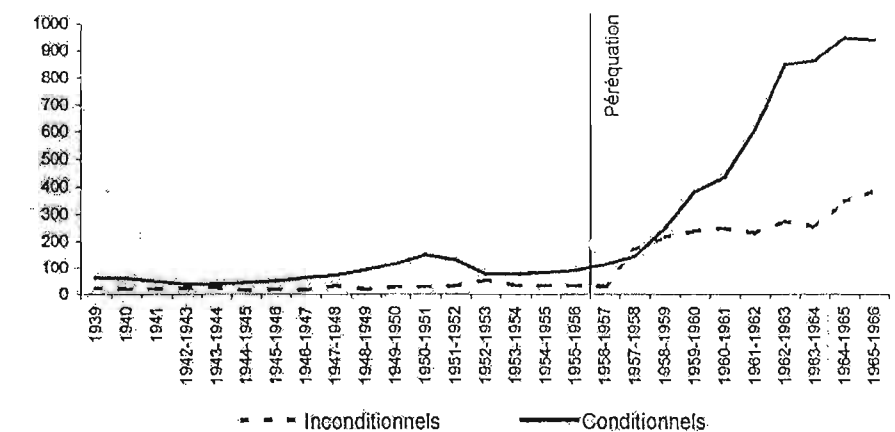
Note : A : 50/50 ; B : 75/25 ; C : 100/0 ; D : par habitant ; E : forfaitaire ; F : coût national moyen ; G : coût provincial moyen. Les parts pour le financement sont exprimées comme suit : fédérale/provinciale. Le RAPC résulte de la fusion des programmes de sécurité du revenu pour les 65-69 ans, les aveugles, les handicapés et les assistés sociaux.

Sources : A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle* ; François VAILLANCOURT, *Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada, 1947-1998 : évolution et évaluation*.

À l'origine, dans des accords de frais partagés, le gouvernement fédéral réglait en partie les frais de programmes dans un domaine du ressort exclusif des provinces. En revanche, celles-ci devaient se plier à des objectifs, à des conditions ou à des normes fixés par le gouvernement fédéral. Parallèlement, usant de son pouvoir de dépenser sans égard aux compétences des provinces, le gouvernement fédéral a introduit des mesures dans maints secteurs du ressort exclusif des provinces comme l'habitation, les forêts, l'exploitation minière, les loisirs et les affaires municipales. À cela, il faut ajouter les paiements de péréquation qui, dès 1957, ont visé à permettre aux provinces d'offrir des services comparables malgré des capacités fiscales différentes d'une province à l'autre. Dans les années 1950, le gouvernement fédéral est responsable de plus de 70% des dépenses sociales au Canada. À la fin des années 60, cette part atteint 60% des dépenses en matière sociale,¹⁹⁴ domaine qui relève de la compétence des provinces. Pour illustrer l'évolution des transferts fédéraux aux provinces, de 1939 à 1965, nous pouvons consulter la figure suivante.

FIGURE 3

PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX AUX PROVINCES – 1935-1965
(en millions de dollars courants)



Sources : Données tirées de A. Milton MOORE, J. Harvey PERRY et Donald I. BEACH, *Le financement de la fédération canadienne : le premier siècle* ; David B. PERRY, *Financing the Canadian Federation, 1867 to 1995 : Setting the Stage for Change*.

Les années 50 et les années 60 constituent une période majeure d'intervention fédérale dans les champs de compétence provinciale par l'exercice du pouvoir de dépenser

¹⁹⁴ Bruneau Thérêt, *op. cit.*, p.104.

prenant la forme de programmes conditionnels à frais partagés en matière de sécurité du revenu, d'éducation et de santé. Au Québec, cette situation de domination fiscale et financière du gouvernement fédéral a été dénoncée avec vigueur au début des années soixante. Pour le premier ministre Lesage, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser porte atteinte à l'autonomie des provinces:

Les subventions conditionnelles versées par le gouvernement fédéral aux provinces en rapport avec les programmes conjoints administrés par les gouvernements provinciaux posent toutes sortes de difficultés. Nous comprenons que lorsque le gouvernement fédéral décide de participer à de tels programmes, il exige que certaines conditions soient remplies par les provinces, mais ces conditions mêmes font naître plusieurs complications. L'expérience démontre que souvent ces programmes conjoints ne permettent pas aux provinces d'utiliser leurs propres revenus comme elles l'entendent et de tenir suffisamment compte des conditions locales.¹⁹⁵

M. Lesage déclare à maintes reprises que l'utilisation inflexible du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral correspond à une vision unitaire du fédéralisme:

[...] dans la mesure où il y a, de façon générale, correspondance entre les services offerts d'une province à l'autre, la recherche de l'uniformité devient une forme de perfectionnisme administratif dont un des résultats les plus évidents est de renfermer l'action des provinces à l'intérieur de structures et de méthodes rigides et stérilisantes et de créer, à toutes fins utiles, un état unitaire.¹⁹⁶

Lesage souligne l'état de subordination des provinces à cet égard :

Le problème constitutionnel soulevé par les programmes conjoints est grave. En pratique, la présence de ces plans réduit l'initiative des provinces dans les champs d'action que la Constitution leur reconnaît et vient même déformer l'ordre de priorités que les provinces désiraient établir dans leurs propres dépenses. De plus, la plupart du temps, ils visent à défrayer le coût d'initiatives qui devraient normalement relever des juridictions provinciales. Cependant, pour des raisons politiques faciles à comprendre, les provinces peuvent difficilement refuser les subventions rattachées aux programmes à frais partagés. Ces subventions deviennent ainsi une contrainte qui, à toutes fins utiles, place les provinces dans un état de subordination vis-à-vis du gouvernement central. En effet, si certaines

¹⁹⁵, « Discours d'ouverture de M. Jean Lesage », Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25-27 juillet 1960, p. 35. « Discours de M. Jean Lesage », Université de Moncton, 17 mai 1964, p. 2-3.

¹⁹⁶ *Ibid.*

d'entre elles, à cause de leur position constitutionnelle, ne veulent pas se soumettre aux conditions fixées par le gouvernement central, elles sont gravement pénalisées puisqu'elles se voient privées de sommes auxquelles leurs citoyens ont pourtant contribué.¹⁹⁷

Le Premier ministre Lesage dénonce pendant cette période la vision centraliste d'Ottawa et défend l'autonomie du Québec au sein de la fédération canadienne. Cette vision hiérarchique du fédéralisme et de subordination des provinces est cependant conforme à l'intention recherchée par la majorité canadienne anglaise des Pères de la Confédération et découle de la nature centralisatrice de la constitution canadienne, comme nous l'avons démontré.

4.3 Les transferts en bloc et les normes nationales (1977-1995)

Comme le souligne Alain Noël, « à l'ère du fédéralisme de collaboration marqué par des transferts directs aux citoyens et les programmes à frais partagés 1940-1977, succède une période de transition définie par des transferts en bloc et la mise en place de normes nationales (1977-1995) »¹⁹⁸.

Jusqu'en 1977, tous les programmes de transferts étaient des programmes prévoyant essentiellement le partage des coûts à parts égales entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ces transferts « ont fait l'objet d'une lente transition du modèle de partage des coûts privilégiés dans les années 1950 et 1960 vers une structure reposant uniquement sur le financement en bloc. Les provinces gagnent alors en capacité et en autonomie. On parle d'ailleurs à l'époque de province building »¹⁹⁹. Le gouvernement fédéral conserve néanmoins un rôle important par le moyen des transferts directs aux citoyens, des programmes à frais partagés qui sont maintenus dans le domaine de l'aide sociale et services sociaux et de transferts en bloc assortis de normes nationales. Le domaine de ces transferts est assujéti au respect de conditions et critères nationaux prévus notamment à la *Loi canadienne sur la santé*

¹⁹⁷ Gouvernement du Québec, « Déclaration de l'Honorable Jean Lesage, Premier ministre, ministre des Finances et des Affaires fédérales-provinciales », Conférence fédérale-provinciale, Québec, 31 mars 1964, p. 10-14.

¹⁹⁸ Alain Noël, *Le fédéralisme canadien contemporain, fondements, traditions, institutions*, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 318.

¹⁹⁹ *Id.*

concernant la gestion publique, l'intégralité, l'universalité, la transférabilité et l'accessibilité, ainsi qu'aux dispositions concernant la surfacturation et les frais modérateurs. Par ailleurs, une province ne peut exiger, comme condition d'admissibilité à l'aide sociale, un délai minimal de résidence dans la province ou au Canada. Il est important par ailleurs de saisir que c'est grâce aux paiements conditionnels en espèces que le gouvernement fédéral peut imposer ses normes aux provinces²⁰⁰. On comprendra qu'une fois les points d'impôt transférés, les provinces deviennent par le fait même plus autonomes sur le plan financier. Le gouvernement fédéral ne peut plus alors unilatéralement reprendre l'espace fiscal sans surimposer les contribuables avec la prise politique que cela entraîne si la province occupe l'espace fiscal cédé par le fédéral.

4.4 Le pouvoir fédéral de dépenser depuis 1995

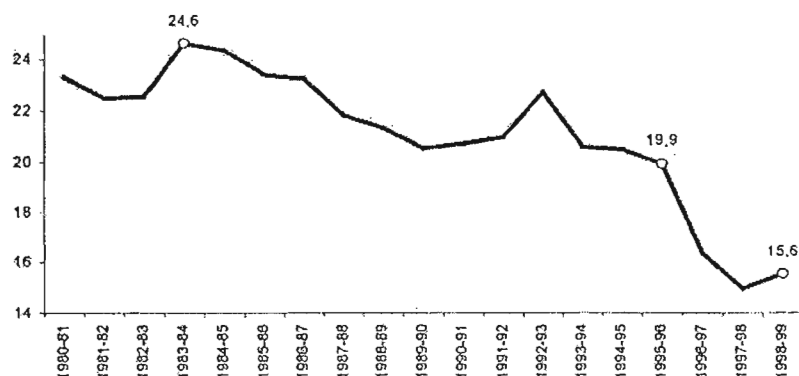
Alain Noël souligne « qu'à partir de 1995, les provinces deviennent de plus en plus autonomes en apparence puisqu'elles dépendent de moins en moins de transferts fédéraux et disposent de revenus autonomes croissants. En même temps, les gouvernements provinciaux demeurent financièrement éprouvés par des dépenses difficiles à contenir en santé notamment, et ils peinent à maintenir l'équilibre budgétaire alors même que le gouvernement fédéral réalise des surplus importants et peut se mettre à dépenser généreusement, notamment dans les secteurs qui relèvent des compétences provinciales »²⁰¹.

²⁰⁰ Yves Vaillancourt, « Le régime d'assistance public au Canada et l'opting out » in *Le bilan québécois du fédéralisme canadien*, VLB éditeur, 1992, p 342.

²⁰¹ Alain Noël, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières » dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 319.

FIGURE 4

**ÉVOLUTION DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN PROPORTION DES
REVENUS TOTAUX DES PROVINCES ET TERRITOIRES – DE 1980-1981 À 1998-1999**
(en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Depuis les années 2000, les transferts fédéraux aux provinces ont été augmentés et bonifiés par le gouvernement fédéral. Cependant, il n'est pas question d'un nouveau partage fiscal visant à assurer une plus grande autonomie des provinces²⁰². Il existe aujourd'hui au Canada un ensemble élaboré et complexe de programmes et de transferts fédéraux vers les provinces, les personnes et les entreprises. Les programmes et transferts qui nous intéressent plus spécifiquement ont trait à l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale. Les principaux modes d'intervention du gouvernement fédéral au regard de son pouvoir de dépenser sont sommairement illustrés dans le tableau suivant. La péréquation ne fait pas partie de nos considérations puisqu'elle relève explicitement de la responsabilité constitutionnelle du gouvernement fédéral.²⁰³

²⁰² Alain Noël, « Quand le déséquilibre fiscal devient un problème fédéral », (2006), vol. 27, n° 7 *Options politiques* 70-77.

²⁰³ *Loi Constitutionnelle de 1982*, art.36 (2).

TABLEAU 3

PRINCIPAUX MODES D'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Transferts conditionnels aux provinces	Transferts canadiens en matière de santé (TCS) Transferts canadiens en matière de programmes sociaux (TCPS) Autres transferts conditionnels (gestion de la main-d'œuvre, habitation, prêts aux étudiants, intégration des immigrants.
Transferts fédéraux aux personnes	Prestations universelles pour la garde d'enfant. Prolongation du congé parental à l'assurance emploi.
Dépenses directes de programmes	Système canadien d'information sur la santé. Bourse du millénaire ²⁰⁴ . Stratégie canadienne d'innovation.
Dépenses fiscales	Régime d'épargne études. Crédit d'impôt pour frais de scolarité. Déductions pour frais de garde d'enfant

Les principaux transferts aux provinces

Le transfert canadien en matière de santé (TCS) et le transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) constituent les principaux transferts fédéraux dans les champs de compétence des provinces. Ces transferts découlent de l'application de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Cette loi est révisée à tous les cinq ans.

Le montant des transferts est prévu dans la partie V de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Ce montant est déterminé dans la loi

²⁰⁴ Ce programme a été remplacé par un nouveau système de bourses dans le budget fédéral de février 2008.

fédérale qui peut être modifiée unilatéralement par Ottawa. Encore aujourd'hui, une partie significative du financement des provinces provient du gouvernement fédéral.

Pour la période 2008-2009, le Québec aura droit à des transferts fédéraux en espèces de 5,49 milliards pour le financement du programme de santé et de 2,45 milliards pour l'éducation post secondaire et programmes sociaux, sur un budget provincial d'environ 65 milliards. En 2008-2009, le gouvernement du Canada versera 70,8 milliards de dollars aux administrations provinciales et territoriales par l'entremise de ses principaux transferts en espèces et en points d'impôt, y compris le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), le Transfert visant la réduction des temps d'attente, la péréquation et la formule de financement des territoires²⁰⁵.

Les transferts fédéraux conditionnels possèdent toujours une dynamique politique centralisatrice à cause des conditions rattachées à leur octroi. Les normes nationales imposées par Ottawa que doivent respecter les provinces donnent au gouvernement fédéral un pouvoir décisionnel important dans un domaine de compétence provinciale. L'acceptation des transferts conditionnels dans les champs de compétence des provinces constitue implicitement une forme de renonciation de celles-ci à leur compétence constitutionnelle qui joue en faveur d'une centralisation en faveur du gouvernement central²⁰⁶.

Même dans le cas de transferts inconditionnels, il existe des effets centralisateurs puisque c'est le gouvernement fédéral qui décide alors que ces sommes représentent une partie importante du financement de plusieurs provinces. Ces transferts favorisent un état de dépendance financière qui joue en faveur du gouvernement central dans les relations fédérales provinciales.²⁰⁷

²⁰⁵ Ministère des finances du Canada. En ligne. <http://www.fin.gc.ca/budget06/fp/fpa3f.htm> - Consulté le 5 septembre 2008.

²⁰⁶ Mikiko Iwasaki, « Étude des relations financières fédérale-provinciale au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale », Extrait d'une thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Montréal, 1984 p. 75.

²⁰⁷ *Ibid*, p. 91.

Processus de révision des transferts

La commission Séguin décrit le processus de révision des transferts fédéraux aux provinces²⁰⁸. Le processus de révision des transferts prévoit des rencontres entre le gouvernement fédéral et les provinces qui s'effectuent à 3 niveaux: le sous-comité sur les transferts, le comité des arrangements fiscaux et les rencontres fédérales provinciales des ministres des finances. Dans tous les cas, les décisions finales demeurent le privilège du gouvernement fédéral. Traditionnellement, chaque renouvellement est l'aboutissement d'un processus de consultation entre le gouvernement fédéral et les provinces. Divers aspects sont abordés, allant des éléments purement techniques (par exemple la manière dont doivent être effectués les paiements et les recouvrements) aux dimensions plus fondamentales telles que la définition de la norme du programme de péréquation, la remise en question du régime fiscal représentatif, etc.).

Le sous-comité sur les transferts discute des questions techniques. Il est composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux responsables de l'administration et de la gestion des programmes. Durant les rencontres, les représentants des gouvernements fédéral et provincial présentent les résultats de leur analyse et proposent des améliorations techniques aux programmes. Ce sous-comité fait rapport au comité des arrangements fiscaux. Le comité des arrangements fiscaux regroupe les sous-ministres adjoints des administrations fédérale et provinciale qui sont responsables des arrangements financiers. Lors des réunions, le gouvernement fédéral fait part des décisions qu'il a prises concernant le renouvellement des programmes de transfert, à la lumière des travaux du sous-comité technique.

Les représentants des provinces ont la possibilité d'exprimer leur position sur les propositions mises en avant par le gouvernement fédéral. Le comité s'occupe aussi de la planification du processus de renouvellement des programmes. Finalement, les questions relatives aux programmes de transfert sont également abordées lors des rencontres fédérales provinciales des Ministres des finances. Ces réunions constituent l'occasion pour le

²⁰⁸ *Commission Séguin*, « Les programmes de transferts fédéraux aux provinces », document d'information, 2001, pp. 35-37.

gouvernement fédéral et les provinces d'échanger sur les enjeux stratégiques et politiques que soulèvent les modifications proposées à la péréquation et aux transferts.

Autres transferts, programmes et dépenses fédérales

Par ailleurs, il existe plusieurs autres programmes de transferts fédéraux et de dépenses directes aux personnes, dans les domaines de compétence provinciale. Parmi ces programmes, on retrouve notamment la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, établie en 1998²⁰⁹, qui représente à elle seule une injection de 2,5 milliards dans le domaine de l'éducation. Ce programme a été remplacé dans le budget fédéral de février 2008. En février 2002, un autre ensemble de dépenses directes du gouvernement fédéral, est effectué dans le cadre de la stratégie canadienne d'innovation et concernent les enfants, les jeunes, la main-d'œuvre adulte et l'immigration. Entre 1997 et 2001, le gouvernement fédéral a dépensé 15,8 milliards en nouvelles initiatives dans les champs de compétence des provinces.²¹⁰

Enfin, le pouvoir fédéral de dépenser peut aussi prendre la forme de dépenses fiscales. Les dépenses fiscales qui retiennent notre attention sont par ailleurs des crédits d'impôt, des déductions fiscales ou des abattements pour favoriser des activités ou visant des questions qui relèvent de la compétence des provinces, comme par exemple le Régime d'épargne études, le crédit d'impôt pour frais de scolarité et les déductions pour frais de garde d'enfant.

Conclusion

Les premières cinquante années de la Confédération ont été marquées par la domination fiscale et financière du gouvernement fédéral sur les provinces et par la subordination de celles-ci sur le plan financier. Cette situation était conforme à l'esprit

²⁰⁹ Ce programme a été modifié par le budget fédéral de février 2008.

²¹⁰ Gouvernement du Québec, *Initiatives fédérales dans les champs de compétence des provinces depuis le budget 1997*, Secrétariat québécois aux affaires intergouvernementales canadiennes. En ligne. www.mce.gouv.qc.ca/e/html/e1323001.html - Consulté le 10 décembre 2005.

centralisateur des Pères de la Confédération qui considéraient les provinces comme des acteurs subordonnés et mineurs dans la fédération. L'effort de guerre de 1917 et surtout celui de 1940 ont permis au gouvernement fédéral de s'accaparer d'une part très importante des ressources fiscales qu'il n'a pas retournées aux provinces par la suite. Par son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral a pu imposer ses conditions, ses orientations et ses politiques dans les domaines de compétence provinciale, comme la santé, l'éducation et la sécurité sociale, en particulier depuis la deuxième guerre mondiale.

Il est important de souligner la dynamique centralisatrice des transferts fédéraux aux provinces.²¹¹ Les transferts fédéraux ont une grande importance pour l'équilibre budgétaire des provinces, ils constituent une source incertaine de revenus et un objet de négociation politique favorable au gouvernement d'Ottawa.

En conclusion, même si les provinces ont beaucoup plus d'autonomie qu'elles en avaient au début du siècle dernier, elles dépendent encore pour une partie significative de leur budget, de transferts fédéraux que le gouvernement fédéral seul contrôle et décide ou non de verser selon ses propres conditions dans les domaines de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral continue en outre de financer des programmes et des initiatives dans les champs de compétence des provinces. Il peut, à sa guise, mettre sur pied unilatéralement des programmes dans des domaines qui relèvent de la compétence des provinces et qui affectent leurs priorités et leurs politiques. Nous soumettons que cet unilatéralisme et que cette omniprésence du gouvernement fédéral par le pouvoir de dépenser dans les champs de compétence provinciale sont le reflet de la nature centralisatrice de la constitution canadienne et de la vision centralisatrice et dominatrice du fédéralisme au Canada, vision présente dès 1867.

²¹¹ Voir note 206

CHAPITRE V

LIMITATION, ENCADREMENT OU RENFORCEMENT DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER

À travers l'histoire, plusieurs tentatives ont été réalisées par le Québec et les provinces pour circonscrire ou baliser le pouvoir fédéral de dépenser afin de protéger leur autonomie dans l'exercice de leurs compétences constitutionnelles. À certaines occasions, le gouvernement fédéral a pour sa part cherché à consolider ou renforcer ce pouvoir en mettant de l'avant l'interdépendance des politiques sociales et économiques, l'efficacité des programmes gouvernementaux d'intérêt général et l'identité nationale canadienne.

5.1 Le retrait avec compensation financière

La présence fédérale dans le domaine de l'enseignement post-secondaire via le pouvoir fédéral de dépenser ne date pas d'hier. Le Québec a toujours cherché à protéger son autonomie dans ce secteur. En 1957, le Premier ministre Duplessis refusa aux universités québécoises la possibilité d'accepter des octrois du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral instaura ce programme prévoyant une aide directe aux universités correspondant initialement à cinquante cents par habitant de la province. Ces sommes accumulées ont pu être encaissées par la province en 1959 par la signature d'un accord fédéral provincial qui constitue aussi une première forme de droit de retrait avec compensation financière²¹².

En 1959, le principe du retrait avec compensation financière, fut reconnu quand le Québec se vit octroyer un abattement sur l'impôt des compagnies et accepta en retour la complète responsabilité financière de ses universités. Il s'agissait de la première entente intergouvernementale permettant le retrait avec compensation.²¹³ Le droit de retrait avec

²¹² André Tremblay, *La réforme de la constitution au Canada*, Les éditions Thémis, 1994, p. 21.

²¹³ Ernest H. Smith, Special studies in taxation in public finances, no. 1, *Federal provincial tax sharing and centralized tax collection in Canada*, Canadian Foundation, 1998, p.p. 106-107. Le plaidoyer le plus vigoureux et le plus implacable et le plus dévastateur jamais écrit contre le pouvoir de dépenser du

compensation fiscale ou financière constitue donc une façon de limiter la portée du pouvoir fédéral de dépenser .

Le droit de retrait ou l'opting out a connu ses heures de gloire au début des années 1960. Claude Morin décrit de façon détaillée cette période importante pour l'autonomie et l'affirmation du Québec²¹⁴. En 1964, le Québec a obtenu d'Ottawa des arrangements qui lui procurèrent une autonomie additionnelle sans précédent: régime de pension propre au Québec favorisant la création de la Caisse de dépôt et placement, retrait du gouvernement fédéral du financement de nombreux programmes conjoints en échange de 20 points d'impôt fédéral transférés au Québec, décentralisation du partage fiscal pour l'ensemble des provinces, transfert de 3 points d'impôt au Québec seulement pour le programme d'allocation familiale et versements au Québec pour couvrir le programme fédéral de prêts aux étudiants.

On remplaça par un équivalent exprimé en points d'impôts appartenant désormais au Québec la part fédérale du financement des programmes conjoints (en général 50 %), jusque-là versée par Ottawa, sous forme de subventions conditionnelles dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale. Ces subventions, quelques centaines de millions de dollars, disparaîtraient donc mais seraient compensées par un pourcentage d'imposition sur le revenu des particuliers que le Québec percevrait lui-même. Pour résumer, en lieu et place des subventions d'Ottawa dans des domaines provinciaux, cela signifiait pour le Québec environ 20 points d'impôts d'espace fiscal supplémentaire à ajouter à celui déjà prévu par les arrangements fiscaux quinquennaux en vigueur depuis 1962 et valable pour toutes les provinces²¹⁵.

En revanche, le Québec accepta le maintien, pendant une période de transition de cinq ans, des conditions et normes fédérales en cours. Après cette période, il était prévu que l'on viendrait à une équivalence fiscale finale. Compte tenu des dépenses qu'il encourrait

gouvernement fédéral dans le secteur de l'éducation a été réalisé par Pierre Elliott Trudeau lui-même dans deux textes de Cité Libre.

²¹⁴ Morin, Claude; *Mes premiers ministres*, Boréal, 1991, p. 140.

²¹⁵ *Id.*

réellement pour ces programmes dits « conjoints », le Québec obtiendrait sur cette base un élargissement fiscal définitif mais ne serait plus ensuite soumis aux conditions d'Ottawa.

Conformément à une pratique canadienne, cet arrangement demandé par le Québec, défendu par lui et fondé sur des aspirations qu'aucune autre province ne manifestait, était aussi offert aux autres provinces. Aucune ne s'est prévalu de l'offre mais le principe capital pour Ottawa de l'égalité des provinces et de la symétrie était demeuré sauf ; aucune province ne bénéficiait d'un régime particulier. Cet aspect des choses aida les représentants du gouvernement fédéral à vendre au reste du Canada l'arrangement en cause, selon Claude Morin²¹⁶.

Le contexte politique était favorable aux autonomistes du Québec : Pearson venait de mettre sur pied la Commission Laurendeau Dunton fondée sur la reconnaissance des deux peuples fondateurs et souhaitait obtenir un retour d'ascenseur de Lesage au niveau de l'acceptation de la formule d'amendement constitutionnel Fulton Favreau.²¹⁷ Pearson ressemblait à Laurier en ce qu'il reconnaissait le dualisme comme principe fondateur du pays et tenait compte de la dimension nationale canadienne des activités des provinces. Avec Lester B. Pearson, c'est la théorie du pacte entre deux peuples fondateurs qui prend du galon.

Lesage ne manquait pas une occasion d'expliquer le sens politique de cet arrangement qui plaçait le Québec sur la voie du statut particulier. L'arrangement provisoire de 1964 comportait donc 2 étapes : le transfert de points d'impôt dans les arrangements de 1964 était considéré comme le moyen grâce auquel le Québec pourrait un jour, une fois que le passage se serait effectué de la première à la deuxième phase, exercer la pleine maîtrise de ses programmes en matière de santé, d'éducation et de services sociaux, comme le prévoit le texte de la constitution.

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ *Id.*, p.160.

La deuxième phase de l'opting-out n'a jamais pu être atteinte pour diverses raisons expliquées par Vaillancourt²¹⁸. Il explique que le gouvernement fédéral, par l'entremise de son Ministère des finances, a tout fait pour empêcher le Québec d'obtenir un opting-out permanent, en prolongeant indéfiniment la période dite transitoire, en bénéficiant du manque de continuité et de leadership des gouvernement québécois sur cette question et surtout en imposant l'idée de combiner les transfert fiscaux et les transferts financiers annuels de façon à permettre au gouvernement fédéral de garder le contrôle sur les transferts en matière sociale.

Pour certains, le retrait des programmes établis en 1965 ne donnait de toute façon pas une très grande marge de manœuvre au Québec dans la première phase parce que la province qui signait cet accord de retrait devait continuer d'administrer le programme conformément à la loi fédérale durant une période transitoire qui n'a jamais pris fin.

Peter Hogg écrit sur ce point : « All that opting out really involves is a transfer of administrative responsibilities to the province. It does not give the province the freedom to divert the resources which would otherwise be committed to the other programs. The province were given little more than the trappings of autonomy »²¹⁹

On doit conclure que la reconnaissance des deux nations par le gouvernement fédéral de Pearson a favorisé une plus grande autonomie fiscale et financière pour le Québec. Pierre- Elliott Trudeau à la suite de son élection de 1968, a œuvré pour contrer cette théorie du pacte des deux nations. Il propose alors une politique de bilinguisme et de multiculturalisme et revient au centralisme à la Macdonald par l'exercice du pouvoir de dépenser : « la ligne de pensée qui s'impose aux temps de Macdonald comme au temps de Trudeau est que l'exercice du leadership national canadien n'est possible que dans un espace créé par l'absence de pouvoir provincial²²⁰ ».

²¹⁸ Yves Vaillancourt, « Un Bilan de l'opting out québécois des programmes fédéraux à frais partagés dans le domaine social » in *Bilan Québécois du fédéralisme canadien*, sous la direction de François Rocher, VLB, 1992, p.345-371.

²¹⁹ Peter Hogg, *Constitution of Law of Canada*, 3rd edition, Toronto, Carswells, 1992, p. 148-149.

²²⁰ Simeon et Robinson, *op. cit.*, 1990, p. 371.

L'époque des vastes programmes à frais partagés est révolue depuis longtemps. Cependant, le Québec, encore aujourd'hui, ne maîtrise toujours pas complètement ses propres programmes dans les domaines de la sécurité sociale et de la santé de compétence exclusive provinciale parce qu'il dépend toujours des transferts financiers du gouvernement fédéral. Cette façon de faire du gouvernement fédéral lui permet de maintenir une position d'influence sur ces sujets qu'il juge d'intérêt général, conformément à la vision centralisatrice des Pères de la Confédération.

5.2 La Charte de Victoria de 1971

Dans le cadre des discussions sur la Charte de Victoria en 1971, le gouvernement fédéral cherchait l'adhésion des provinces sur une formule d'amendement constitutionnel et sur une charte des droits. Il a aussi tenté d'amender la constitution pour se donner une compétence partagée avec les provinces en matière sociale, compétence exclusivement provinciale selon l'A.A.N.B. de 1867.

Le Premier ministre Robert Bourassa demandait que « la prépondérance de la compétence provinciale en matière sociale soit assurée et que la province puisse jouir de l'autonomie fiscale nécessaire pour assumer pleinement ses responsabilités constitutionnelles en la matière »²²¹. Cette demande était conforme à la vision classique et autonomiste du fédéralisme généralement partagée au Québec.

Le nouveau libellé de l'article 94A de la Loi constitutionnelle de 1867, tel que proposé par Ottawa, se lisait comme suit :

Le Parlement du Canada peut légiférer sur les pensions de vieillesse et prestations additionnelles, y compris les prestations aux survivants et invalides sans égard à leur âge, ainsi que sur les allocations familiales et les allocations de jeunesse, mais aucune loi ainsi édictée ne doit porter atteinte à l'application d'une loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières. Il n'est pas loisible au

²²¹ Gouvernement du Québec, « Déclaration de Robert Bourassa », *Conférence constitutionnelle de Victoria*, Ottawa, Juin 1971, p. 17.

gouvernement du Canada de proposer à la Chambre des communes de projet de loi relatif à l'une des matières mentionnées dans l'article 1, à moins qu'il ait, au moins 90 jours avant de faire une telle proposition, informé le gouvernement de chaque province du contenu de la législation proposée et demandé son avis²²².

Comme le souligne Claude Morin, non seulement le gouvernement fédéral se voyait confirmer des compétences déjà mises en doute par Québec dans le passé, mais obligé de consulter les provinces, rien ne le forçait à tenir compte de leur avis. Au surplus, Ottawa déclara qu'il n'était pas question pour lui de transférer des ressources fiscales ou financières additionnelles pour permettre aux provinces d'établir leur propre politique sociale autonome. Il continuerait à exercer pleinement et selon sa discrétion son pouvoir de dépenser en matière sociale.²²³

La proposition du Québec de confirmer la prédominance provinciale en matière sociale avec les transferts fiscaux ou financiers correspondants a été rejetée par Pierre-Elliott Trudeau qui était d'avis que ces changements auraient à la longue pour effet d'éroder les programmes fédéraux de sécurité du revenu construits sur la base du pouvoir fédéral de dépenser²²⁴. Là encore, il est difficile de ne pas faire un lien avec l'intention première des Pères de la Confédération de faire du gouvernement fédéral le lieu privilégié de définition des politiques jugées d'intérêt national ou général. Selon la vision centraliste, il n'est pas question de politique sociale complète et autonome des provinces en matière sociale et encore moins de souveraineté divisée.

5.3 La Loi constitutionnelle de 1982

Suite au référendum de mai 1980, le gouvernement Trudeau s'engagea dans une réforme constitutionnelle difficilement conciliable avec la volonté autonomiste exprimée par le Québec. Ce processus a mené à l'exclusion du Québec de l'entente signée en novembre 1981 entre les autres provinces et le gouvernement fédéral. Le Québec n'a

²²² Texte cité dans Claude Morin, *op cit.*, p.417.

²²³ Claude Morin, *Mes premiers ministres*, Boréal, 1991, p. 418.

²²⁴ Peter Leslie, « The fiscal crisis of Canadian federalism » in *A partnership in trouble: Renegotiating fiscal federalism*, Toronto, C.D. Howe institute, 1993.

toujours pas adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982* qui lui a été imposé par Pierre Elliott Trudeau et les autres provinces. La *Loi constitutionnelle* de 1982 entrée en vigueur le 17 avril de cette même année modifie certaines parties de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867. Elle comporte 61 articles, les 34 premiers étant consacrés à la Charte des droits.

Dans son tout premier article, la *Charte canadienne des droits et libertés* proclame l'existence de limites raisonnables à l'exercice des droits dans « une société libre et démocratique ». La Charte commence par une clause « dotée d'une logique défédéralisante²²⁵. » Rien dans cette formule n'impose aux juges l'obligation de tenir compte dans leurs réflexions du caractère fédéral du Canada. Selon Cairns et Russell, le travail nationalisant de la Charte sur le plan de l'uniformisation des mentalités dans la population a accru la légitimité des interventions du gouvernement fédéral dans les champs de compétences des provinces grâce à son pouvoir de dépenser²²⁶.

Par ailleurs, la Partie III de la *Loi constitutionnelle de 1982* porte sur la péréquation et les inégalités régionales. Pour Peter Hogg, l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constitue une justification constitutionnelle du pouvoir fédéral de dépenser²²⁷. L'article 36(1) prévoit que le Parlement et les gouvernements provinciaux s'engagent à :

- 1) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- 2) favoriser le développement économique pour réduire l'égalité des chances;
- 3) fournir à tous les Canadiens à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

²²⁵ Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland: « Déficit fédératif au Canada » in *Le Fédéralisme canadien contemporain*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 163.

²²⁶ Allan C. Cairns, *Reconfiguration Canadian Citizenship and Constitution of Change*, Toronto, McClelland et Stewart, 1995, p. 197; Peter Russell, « The Political Purpose of the Canadian Charter of right and freedom », *Revue du Barreau canadien*, volume n° 61, 1983, p. 49-50.

²²⁷ Peter Hogg, *Constitution of Law of Canada*, 3rd edition, Toronto, University of Toronto Press, 1985, p. 151.

Compte tenu de la position fiscale et financière avantageuse du gouvernement central, la Charte canadienne rend davantage légitime l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Pour les professeurs Brun et Tremblay, l'article 36 (1) de la Charte de 1982 « [...] a légitimé les intrusions financières du fédéral en vue d'assurer l'égalité des chances, notamment quant à la fourniture des services publics essentiels.²²⁸ ».

L'article 36 (2) fonde l'engagement du gouvernement du Canada à faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable. En matière de péréquation, c'est le gouvernement fédéral qui fixe les normes et les règles de calcul: définition de ce qui doit rentrer dans la capacité fiscale devant être égalisée, le calcul des capacités fiscales provinciales, la norme de péréquation et la distinction entre les droits à péréquation et les paiements effectifs²²⁹.

L'article 40 de la Loi prévoit le droit à une compensation en cas de retrait de la province d'un amendement visant à transférer au gouvernement fédéral une compétence législative en matière culturelle ou d'éducation :

Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives provinciales au Parlement.

Cette compensation ne s'applique pas pour le retrait en matière de transferts ou programmes fédéraux mais uniquement pour un retrait en matière d'amendement constitutionnel visant un transfert de pouvoir au niveau fédéral.. Il ne s'agit pas d'une limitation du pouvoir fédéral de dépenser. En outre, il faut préciser la nature de la compensation. Une compensation fiscale permanente est préférable à une simple compensation financière annuelle.

²²⁸ Henri Brun et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2002, p. 202.

²²⁹ Voir note 48.

La *Loi constitutionnelle de 1982* occulte le caractère fédéral du Canada, renoue avec l'esprit unitaire des Pères de la confédération et renforce le gouvernement fédéral comme « définisseur » de normes et d'objectifs nationaux en matière de pouvoir de dépenser, en conformité avec la vision centraliste et hiérarchique de la majorité des Pères fondateurs de 1867.

5.4 Les accords de Meech et de Charlottetown

En 1987, afin de permettre au Québec de réintégrer la famille constitutionnelle canadienne, le Québec et les autres partenaires de la confédération devaient ratifier dans les 3 ans une entente constitutionnelle visant 5 points, dont celui de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. En 1987, dans le cadre des accords du Lac Meech, il était donc proposé d'apporter un nouvel article 106 A à la *Loi constitutionnelle de 1867* de façon à encadrer et à limiter le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.

106 a) Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national co-financé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétences exclusives provinciales si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.

106 a) 2: Le présent article n'élargit pas les compétences législatives du parlement du Canada ou des législatures des provinces.

François Chevette²³⁰ a souligné le caractère limité du contrôle du pouvoir de dépenser par cette nouvelle proposition de l'Accord de Meech. En effet, l'option de retrait pouvait s'exercer dans le cadre d'un programme "national", c'est-à-dire d'un programme applicable à l'ensemble du pays. Le programme devait être co-financé, exigence qui peut sembler imprécise compte tenu des nombreuses modalités de co-financement qui vont du montant forfaitaire à la moitié du coût national moyen. Il est clair que cela écartait toute subvention ou dépense fédérale qui ne s'inscrit pas dans le cadre d'un programme à frais

²³⁰ François Chevette, « Contrôler le pouvoir fédéral de dépenser : un gain ou un piège? » in *L'Adhésion du Québec à l'accord du Lac Meech*, Les Éditions Thémis, 1988, p. 153-161.

partagés. Le programme devait en outre viser un secteur de compétence exclusive provinciale et il devait s'agir d'un programme établi après l'entrée en vigueur de l'article.

Dans le cadre de ces discussions sur l'opting-out prévu à l'article 106 A proposé, il n'a jamais été question de définir la nature de la compensation en contrepartie du retrait d'une province d'un programme co-financé. Seul un transfert fiscal suffisant donnerait un sens complet au retrait, contrairement au transfert financier annuel qui donne une emprise au gouvernement fédéral, année après année, en regard des provinces assujetties aux objectifs nationaux. En cas de litige, la Cour suprême serait appelée à décider de la conformité du programme provincial aux objectifs établis par le gouvernement fédéral.

En somme, la portée réelle de cette disposition semblait plutôt réduite. Néanmoins, ces propositions de Meech étaient critiquées au Canada anglais comme pouvant mener à une fédération décentralisée et pouvant compromettre l'intégrité des programmes sociaux au Canada.²³¹

Pour Pierre-Elliott Trudeau et les nationalistes canadiens, toute mesure constitutionnelle ayant pour effet de limiter le champ d'action du gouvernement fédéral constitue une atteinte au sentiment d'appartenance nationale et à l'unité canadienne²³². Pour Pierre-Elliott Trudeau, les propositions faites au Lac Meech concernant le pouvoir de dépenser sont attentatoires à la volonté nationale. On encourage les provinces, selon Pierre-Elliott Trudeau, à ne pas participer aux programmes nationaux en leur accordant une compensation. Pour Trudeau, le pouvoir fédéral de dépenser constitue un puissant outil de centralisation et d'intégration :

Le pouvoir de dépenser, constitue un moyen puissant de développer un sens d'appartenance national. Que ce soit l'assurance médicale, l'assurance santé, qu'il s'agisse de différents régimes d'assistance sociale financés conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces, ces régimes-là dis-je sont voulus par le

²³¹ Guy Laforest; *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Edition Septentrion, 1992, p.164; Donald Johnston, *Lac Meech-Trudeau parle*, Hurtubise HMH, 1989, p. 118.

²³² Pierre-Elliott Trudeau, « Présentation devant les membres du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes », 27 août 1987, dans Donald Johnston, *Lac Meech-Trudeau parle*, Hurtubise HMH, 1989, p. 33.

fédéral en vertu de la constitution. Ils sont bons pour le patriotisme canadien parce qu'ils donnent un sens d'appartenance national aux citoyens. C'est la tendance toujours accentuée, c'est le poids dans la balance du côté du provincialisme au dépend d'une institution fédérale, ou d'une législation qui jusqu'à présent donnait aux Canadiens un sens d'appartenance nationale un peu comme la Charte des droits et libertés était importante pour l'unité canadienne, un peu comme le rapatriement de la constitution, un peu comme le drapeau canadien. Tout cela c'est important en ce sens que ça fait comprendre aux Canadiens qu'ils partagent avec tous les Canadiens de tout le pays un même ensemble de valeurs fondamentales.²³³

Pour Donald Johnston²³⁴, «le Canada que nous connaissons a évolué avec l'idée d'un gouvernement central fort. John A. MacDonald trouvait que la faiblesse de la Confédération aux États-Unis n'était pas acceptable pour le Canada. Cette idée d'une Confédération très décentralisée était pour Macdonald farfelue et sa pensée était renforcée par la guerre civile sanglante qui venait de se terminer. Malgré ses réserves, MacDonald a accepté un tel modèle à condition que le gouvernement central soit fort et dominant».

Malgré l'échec de Meech, les politiciens ont tenté de résoudre dans les accords de Charlottetown de 1992 plusieurs disputes historiques entourant notamment la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. On a introduit le principe de la préservation et du développement de l'Union sociale et économique canadienne. Ce concept symbolisait l'attachement des canadiens hors Québec aux programmes sociaux du gouvernement fédéral et au rôle du gouvernement fédéral en regard de ces programmes. On visait aussi le pouvoir fédéral de dépenser. Dans les mesures d'encadrement du pouvoir de dépenser, les provinces devaient s'engager à poursuivre les objectifs nationaux, ce qui confirmait indirectement le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans les juridictions provinciales²³⁵. L'entente de Charlottetown prévoyait que les premiers ministres établiraient un mécanisme visant à encadrer et à baliser le pouvoir fédéral de dépenser en fonction des conditions d'exercice suivantes : atteinte des objectifs nationaux, réduction des chevauchements, respect des priorités des provinces et égalité de traitement des provinces. Ce mécanisme aurait été constitutionnalisé après avoir

²³³ Donald Johnston, *Lac Meech, Trudeau parle*, texte réuni et présenté par, Hurtubise HMH, 1988, p. 40-41.

²³⁴ *Id.*

²³⁵ B. Pelletier, « Le partage constitutionnel des pouvoirs selon l'Entente de Charlottetown » in *Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*, Montréal, Éditions Saint Martin, 1992, p. 78-79.

été élaboré lors d'une conférence des premiers ministres. Ces accords de Charlottetown furent rejetés par référendum dans la majorité des provinces, dont le Québec.

Les difficultés qui ont été vécues par le Québec tout au long des discussions concernant les accords de Meech et de Charlottetown au chapitre du pouvoir de dépenser démontrent bien l'importance politique et le rôle du pouvoir fédéral de dépenser dans l'affirmation de la volonté nationale canadienne. Rien dans ces accords n'empêchait le gouvernement fédéral de définir des objectifs nationaux auxquels les provinces auraient été assujetties, même dans leurs domaines de compétence exclusive. L'encadrement du pouvoir de dépenser était à la fois partiel et limité. On reconnaissait implicitement la légitimité fédérale d'intervention dans les sphères de compétence des provinces. Au Canada anglais cependant, les mesures limitées d'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser semblaient excessives et potentiellement attentatoires à l'identité canadienne et au bien-être commun.

Là encore, ces difficultés liées à l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser reflètent la vision centraliste et dominante, tel que voulue par la majorité des Pères de la Confédération.

5.5 L'Union sociale canadienne

Le 4 février 1999, le gouvernement fédéral et les provinces, à l'exclusion du Québec, ont conclu une entente administrative cadre visant à améliorer l'union sociale pour les canadiens. Dans les programmes sociaux, les gouvernements s'engagent à respecter certains principes, dont l'égalité et la mobilité. En particulier, les gouvernements doivent s'assurer que les nouvelles initiatives en matière de politiques sociales ne créent aucun obstacle à la mobilité. Par ailleurs, divers mécanismes de concertation et de règlements de différends sont mis sur pied, notamment pour éviter les doublages.

La question du pouvoir fédéral de dépenser est abordée dans l'Entente cadre. Le gouvernement fédéral justifie l'exercice de son pouvoir de dépenser, même dans les

domaines de juridiction exclusive provinciale, par la mobilité et l'égalité des chances pour tous les Canadiens et pour la poursuite d'objectifs nationaux.

Le gouvernement pourra créer dans les domaines sociaux de compétences provinciales de nouvelles initiatives pan canadiennes, financées au moyen des transferts aux provinces, en obtenant le consentement d'une majorité simple de provinces. Les gouvernements provinciaux pourront se retirer de ces nouveaux programmes nationaux et recevoir leur part du financement disponible à condition qu'ils s'engagent à atteindre les objectifs pan canadiens et à respecter le cadre d'imputabilité relatif à ces nouveaux investissements sociaux convenus entre la majorité des provinces et le gouvernement fédéral. Fait à noter, ce droit de retrait relatif ne s'applique pas dans le cas de transferts directs aux personnes et aux organisations pour les soins de santé, d'éducation post-secondaire, d'aide sociale et pour les services sociaux. La seule obligation imposée par le gouvernement fédéral étant ici de donner un avis de trois mois et d'offrir une consultation auprès des provinces.

Comme il fallait s'y attendre, le gouvernement du Québec refusa de signer cette entente contraire à ses revendications historiques en matière sociale. Le Québec a toujours défendu son autonomie fiscale et politique et a toujours tenu à affirmer l'exclusivité de sa juridiction en matière sociale. Au Québec, nombreux sont les observateurs qui ont critiqué cette entente sur l'union sociale canadienne. Bien que l'entente n'instaure aucunement un amendement constitutionnel, elle constitue néanmoins une percée majeure pour le gouvernement fédéral. La probabilité que ces principes deviennent établis et institutionnalisés est très grande. Les provinces et les territoires du reste du Canada créent avec le gouvernement fédéral un cadre qui régira la gestion des politiques sociales au pays.

La clé de voûte de cette entente et la reconnaissance explicite et presque sans restrictions par les provinces et les territoires de la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines relevant de la compétence exclusive des provinces. Pour reprendre les

mots de l'éditorialiste Michel Venne, le texte de l'accord est une ode au pouvoir fédéral de dépenser, presque une invitation à Ottawa de l'utiliser de plus en plus²³⁶.

Pour sa part, le professeur Tremblay critique l'union sociale canadienne parce qu'avec elle, les pouvoirs provinciaux exclusifs sont devenus les pouvoirs concurrents assujettis à des normes fédérales où le gouvernement fédéral s'érige en gouvernement supérieur, titulaire ou unitaire; le pouvoir de dépenser servant ici d'instrument d'uniformisation des politiques, notamment en matière sociale. C'est encore ici l'esprit de MacDonald qui se manifeste²³⁷. Pour Burelle²³⁸, l'entente sur l'union sociale canadienne constitue ni plus ni moins qu'une mise en tutelle des provinces par le gouvernement fédéral:

Comment caractériser autrement que de fédéralisme de tutelle, l'action d'un gouvernement qui se sert de sa marge de manœuvre financière pour faire signer par les provinces une entente où elles échangent leur droit d'aînesse contre un plat de lentilles.

Le gouvernement du Québec refusa donc de signer cette entente pour diverses raisons, entre autres, à cause de l'absence de reconnaissance de sa spécificité, la reconnaissance officielle par les provinces du pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines exclusifs des provinces, une plus grande présence du gouvernement fédéral dans les affaires du Québec et la confirmation de la tendance à l'uniformisation. Cette union sociale à laquelle le Québec a refusé d'adhérer par respect pour ses positions historiques en matière d'autonomie fiscale et politique a aussi été critiquée par de nombreux observateurs²³⁹.

²³⁶ Michel Venne, « L'accord du 24 Sussex », *Le Devoir*, 6 février 1999, p. A-10.

²³⁷ Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes; *Étude sur le Chapitre V de l'entente cadre concernant le pouvoir fédéral de dépenser*, 1999.

²³⁸ *Le Devoir*, 15 février 1999.

²³⁹ Alain-G. Gagnon, *L'Union sociale canadienne sans le Québec, Huit études sur l'entente-cadre*, Éditions Saint Martin; 2000; André Binette, *Étude sur le chapitre I de l'entente cadre sur l'Union sociale*, Alain Noël, *Entente cadre sur l'Union sociale, Étude générale sur l'entente*, Secrétariat aux Affaires Intergouvernementales canadienne, 1999; Alain Gagnon, *Étude sur le Chapitre IV de l'entente cadre sur l'Union sociale portant le partenariat pour les canadiens*, Secrétariat aux Affaires Intergouvernementales canadiennes, 1999; André Tremblay, *Étude sur le Chapitre V de l'entente cadre concernant le pouvoir fédéral de dépenser*, Secrétariat aux Affaires Intergouvernementales canadiennes, 1999. En ligne. www.saic.gouv.ca/publications/documents_inst_const/doc2.pdf. Consulté le 5 décembre 2006.

Les provinces anglophones demandèrent au gouvernement fédéral de ne plus agir comme s'il était un gouvernement supérieur aux provinces dans leurs champs de compétences. Néanmoins, pour les provinces anglophones, « il s'agissait de rééquilibrer la division des pouvoirs et de gérer l'interdépendance, non pas de récupérer intégralement leurs prérogatives constitutionnelles. La proposition fédérale constitue un rapprochement du scénario de la normalisation centrale et véhicule l'idée "nationale" de l'union sociale canadienne »²⁴⁰.

Pour Burelle, cette entente bat en brèche le principe fédéral de non-subordination. Or, pour une majorité des Pères de la Confédération, MacDonald en tête, les provinces devaient être subordonnées à l'autorité centrale, le Dominion du Canada. Ce fédéralisme unitaire, dénoncé par Burelle et tant d'autres, trouve sa source dans l'intention première des pères de la Confédération de 1867. Le pouvoir de dépenser en est l'expression et la manifestation la plus évidente. L'esprit général de la constitution de 1867, imaginée par les Pères de la Confédération, les a majoritairement amenés à considérer le gouvernement central comme un gouvernement national qui devait occuper un rôle dominant au sein de la fédération canadienne sur les questions d'intérêt général et national. En contrepartie, les provinces avaient un statut inférieur et subordonné au gouvernement central. Cette relation de subordination se traduisait notamment par la suprématie et la domination fiscales et financières du gouvernement fédéral sur les provinces.

Nous soutenons que cet esprit de fédéralisme dominateur est toujours présent, notamment dans l'Union sociale canadienne de 1999 grâce à l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser.

²⁴⁰ Yves Vaillancourt, *Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne, Enjeux publics*, Montréal, Institut de recherches en politiques publiques, 2002.

5.6 La Commission sur le déséquilibre fiscal

La Commission Séguin a souligné en 2001 les caractéristiques du déséquilibre fiscal canadien:

Ce contexte est assez facile à décrire : le gouvernement fédéral occupe trop d'espace fiscal par rapport à ses compétences. Dans le champ de l'impôt sur le revenu des particuliers, qui est également l'impôt dont les revenus ont augmenté le plus rapidement au cours des dernières années, le gouvernement fédéral occupe ainsi environ 60 % du champ de taxation. Le gouvernement fédéral dégage des surplus importants, qu'il peut en partie utiliser de façon unilatérale pour intervenir dans les champs de compétence des provinces. Dans le même temps, les provinces ne disposent pas de suffisamment de ressources pour financer leurs dépenses dans leurs champs de compétence. Elles sont confrontées à une situation budgétaire fragile, et menacées d'un retour au déficit en raison des pressions qu'elles subissent, notamment dans le domaine de la santé.²⁴¹

Il n'y a pas de définition unique de la notion de déséquilibre fiscal au Canada qui fasse l'objet d'un consensus général. Cette notion comporte une dimension politique incontournable. À Ottawa, on met en place des programmes dits *nationaux* dans un esprit fédéral hiérarchique et dominant comme en 1867 en fonction des priorités politiques fédérales sans se limiter à la division constitutionnelle des pouvoirs. Le Québec se voyant comme une nation ou société distincte, exprime historiquement des besoins d'autonomie fiscale et financière par rapport au gouvernement fédéral et est jaloux de ses compétences exclusives, notamment en matière d'éducation et de santé. La vision de l'équilibre fiscal au sein de la fédération dépend de la conception que l'on se fait du fédéralisme et du rôle de chacun des ordres de gouvernement. En effet, l'équilibre ne peut jamais être atteint de façon permanente puisque le fédéralisme répond à des tensions politiques contradictoires de centralisation et de décentralisation qui évoluent continuellement.

Le déséquilibre fiscal n'est pas réglé pour le Québec. Le gouvernement fédéral continue d'enregistrer des surplus tout en réalisant des dépenses importantes dans des domaines de compétence des provinces pendant que celles-ci ont peine à boucler leur

²⁴¹ *Commission Séguin*, Sommaire, 7 mars 2001 p. 8-12. En ligne.
www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/presse/index.htm#18 - Consulté le 15 mars 2005.

budget Les sources du déséquilibre fiscal vertical entre les provinces et le gouvernement central sont d'ordre constitutionnel, historique et politique. Une attention particulière doit être apportée au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral qui constitue l'expression du fédéralisme dominateur, historiquement combattu par tous les gouvernements québécois.

Parmi les principales causes à la source du débat sur l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, certains invoquent le déséquilibre fiscal. Ainsi, pour la Commission Séguin, la répartition des ressources fiscales entre les deux ordres de gouvernement a pour effet de donner au gouvernement fédéral des moyens financiers qui excèdent ses responsabilités constitutionnelles. Cela accentue sa propension à agir dans les domaines qui ne relèvent pas de ses compétences constitutionnelles, souvent même par des initiatives directes et unilatérales. En outre, cet avantage fiscal l'invite à assortir ces transferts de conditions qui limitent le pouvoir d'intervention des provinces et qui ne respectent pas leurs besoins, leurs priorités et leurs particularités²⁴². En éliminant le déséquilibre fiscal, on réduirait donc le problème du pouvoir fédéral de dépenser.

La Commission Séguin a proposé en 2001 de rétablir l'équilibre fiscal en éliminant les principaux programmes de transferts fédéraux en matière de santé, de sécurité sociale et d'enseignement post-secondaire, en transférant les points d'impôt correspondant à la TPS, éliminant du même coup le pouvoir fédéral de dépenser. Aucune suite n'a été donnée à ces recommandations.

Si la Commission Séguin insiste sur la non-subordination et l'autonomie des provinces, c'est qu'elle épouse la vision classique et dualiste du fédéralisme, à l'instar des gouvernements québécois. L'interdépendance n'est pas une considération centrale pour la Commission. Elle plaide pour le respect du partage constitutionnel des pouvoirs et la souveraineté divisée.

²⁴² Benoît Pelletier, « Allocution prononcée par le Ministre délégué aux affaires intergouvernementales canadiennes et aux affaires autochtones du Québec », colloque intitulé « *Redistribution au sein de la Fédération canadienne* », Université de Toronto, février 2004.

Conclusion

Que ce soit à l'occasion des discussions entourant la Charte de Victoria, les accords de Meech ou l'Union sociale canadienne, la vision centralisatrice et hiérarchique du fédéralisme s'est affirmée dans les débats entourant le pouvoir fédéral de dépenser. Les tentatives pour limiter ou baliser le pouvoir fédéral de dépenser se sont avérées infructueuses. L'exercice par le Québec en 1964 de son retrait des programmes fédéraux à frais partagés n'a pas eu pour effet lui donner une pleine autonomie en matière de politique sociale, comme l'avait compris à l'époque Jean Lesage. La deuxième phase de l'opting-out n'a jamais eu lieu. La *Loi constitutionnelle* de 1982 est même venue renforcer la légitimité du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence des provinces.

Ces difficultés ne doivent pas nous surprendre puisqu'elles découlent au moins en partie de la vision unitaire, centraliste et hiérarchique du fédéralisme et de la nature centralisatrice de la constitution, conservées et maintenues par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Ce pouvoir est si fondamental au Canada que sa remise en question équivaut à remettre en question le fédéralisme canadien lui-même. Le pouvoir fédéral de dépenser n'est pas seulement un moyen pour assurer une certaine cohésion économique et sociale, mais aussi un formidable outil de promotion et de construction identitaires. La nécessaire interdépendance prend le pas sur l'autonomie et la non-subordination des entités fédérées. L'esprit du rapport Rowell Sirois et de la majorité des Pères de la confédération est toujours bien vivant. La nature centralisatrice de la constitution canadienne se confirme tout au long de l'histoire.

CHAPITRE VI

PERSPECTIVES

Il est possible de dépasser les paradigmes historiques véhiculés dans le Rapport Rowell-Sirois et le Rapport Tremblay tout en réconciliant les principes d'autonomie, de non-subordination et d'interdépendance à l'intérieur du fédéralisme canadien. Par ailleurs, il est approprié d'examiner brièvement l'expérience étrangère en matière d'encadrement du pouvoir de dépenser.

6.1 La gestion partenariale de l'interdépendance

Le fédéralisme dominateur qui s'exprime principalement par l'exercice unilatéral du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral dans des sphères de compétence exclusive provinciale viole le principe de non subordination. Dans le cadre d'une fédération, chaque ordre de gouvernement doit pouvoir jouir de ressources fiscales suffisantes pour assumer ses responsabilités constitutionnelles.

Comme l'a démontré le rapport Séguin, les provinces dépendent du gouvernement fédéral pour une large part du financement de leurs programmes en matière d'éducation, de santé et de sécurité sociale. Les transferts conditionnels du gouvernement fédéral sont contraires aux principes d'autonomie et de non subordination. De plus, le fait que ces conditions et que ces programmes fédéraux dans les champs de compétence des provinces ne fassent pas l'objet d'un processus partenarial ou co-décisionnel, mais qu'ils soient décidés unilatéralement par le gouvernement central et imposées au Québec, constitue aussi un autre élément de subordination.

Par ailleurs, la nécessité de la collaboration fédérale provinciale découle du chevauchement des compétences respectives des deux ordres de gouvernement et plus

généralement de l'interdépendance de leurs politiques. De nombreuses questions et problématiques sociales et économiques générales ne peuvent être abordées de façon cloisonnée par chacune des provinces. En outre, l'interprétation de la répartition des pouvoirs par les tribunaux a eu pour effet dans certains cas de diviser entre le gouvernement fédéral et les provinces la compétence nécessaire pour traiter d'un problème unique, ce qui exige la collaboration des deux ordres de gouvernement pour adopter une réglementation efficace.

La collaboration fédérale provinciale se situe principalement au niveau des organes exécutifs. Elle prend la forme de multiples contacts, rencontres et négociations entre les membres du gouvernement et de l'administration de l'État central, d'une part, et des provinces d'autre part. Les manifestations les plus visibles de ce phénomène qu'on désigne sous le nom de fédéralisme coopératif sont les conférences des premiers ministres qui se tiennent à chaque année. Par ailleurs, des réunions ont également lieu entre les ministres sectoriels. À côté des conférences qui se tiennent à intervalles réguliers, existent des structures permanentes de consultation et de coopération où siègent, à différents niveaux, des fonctionnaires appartenant aux deux ordres de gouvernement. Dans le cadre de ces structures de consultation et d'échange, le gouvernement fédéral conserve toute la marge de négociation que lui permet son pouvoir de dépenser. Il peut consulter, certes, mais en dernier ressort, c'est lui qui décide. Il ne s'agit pas d'un processus de codécision.

Une autonomie complète des provinces doit exister dans les domaines dont les effets externes sont généralement faibles: « ces domaines sont reliés de près à l'aménagement du territoire, à la gestion des ressources physiques et au façonnement du cadre de vie immédiat des citoyens. Il s'agit en particulier des affaires urbaines, du tourisme, des loisirs et des sports, du commerce local, de la santé, de l'éducation, de la sécurité publique, du droit civil et droit de la famille ». ²⁴³ Le gouvernement fédéral doit renoncer à exercer son pouvoir de dépenser dans ces champs d'activités et transférer aux provinces les points d'impôt pour leur permettre d'assumer leur responsabilité. Les provinces seraient souveraines dans ces champs de compétence exclusive. Par ailleurs, d'autres domaines de compétence provinciale ont des

²⁴³ André Burelle, *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fidès, 1995, p. 147-151.

effets externes importants sur la mobilité des personnes et des biens, l'égalité des chances, la redistribution des revenus et l'union économique et sociale: « il s'agit essentiellement de la santé, de l'éducation et de la sécurité du revenu. »²⁴⁴ Le gouvernement fédéral pourrait utiliser son pouvoir de dépenser dans ces domaines en passant par le mécanisme du Conseil des premiers ministres décrits plus loin. Cette approche de gestion partenariale de l'interdépendance implique l'abandon de la vision centralisatrice et hiérarchique du fédéralisme et le respect de l'autonomie des entités fédérées. Elle exige par ailleurs la pleine participation de celles-ci à la gestion de l'interdépendance.

La gestion de l'interdépendance au Canada doit tenir compte du contexte politique particulier qui conditionne notamment les rapports entre Québec et Ottawa. Comme le souligne avec raison André Burelle :

Pour le Québec, il ne saurait être question de reconnaître au parlement fédéral de nouveaux pouvoirs destinés à consolider les acquis de l'union économique, sociale et politique canadienne si on ne trouve pas une façon d'associer des États partenaires de la fédération à l'élaboration et à la fixation des règles communes qui viendront limiter la souveraineté locale des provinces au nom du bien commun canadien.²⁴⁵

En réciprocité, pour le Canada, il ne saurait être question de reconnaître au Québec les pouvoirs modernes nécessaires au maintien et à la promotion du caractère distinct de la société québécoise si on ne trouve pas une façon d'amener le Québec à s'obliger au respect d'objectifs communs et de normes communes minimums dans certains champs de compétence provinciale exclusive, de façon à garantir la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, de même que l'égalité des chances entre les citoyens et les citoyennes d'un même pays.²⁴⁶

Burelle²⁴⁷ propose un conseil des premiers ministres regroupant le Premier ministre fédéral et l'ensemble des premiers ministres provinciaux. Ce conseil constituerait un forum approprié où le gouvernement fédéral et les provinces pourraient débattre des questions relatives à la gestion de l'union économique et sociale. Le gouvernement fédéral pourrait dans le cadre de ce forum demander, le cas échéant, un vote pour lier les provinces à une

²⁴⁴ *Id*

²⁴⁵ André Burelle, *op cit.*, p. 162.

²⁴⁶ Burelle *Id.*, p.162.

²⁴⁷ *Id.*, p. 164.

décision commune et à un échéancier commun. Pour leur part, les provinces pourraient forcer la discussion et le vote sur l'exercice des pouvoirs fédéraux qui interfèrent directement avec des compétences des gouvernements provinciaux. Aussi, il y aurait possibilité d'exiger un vote au conseil permettant aux provinces de limiter ou d'encadrer l'exercice unilatéral du pouvoir fédéral de dépenser dans leur domaine de compétence exclusive. Ce mécanisme donnerait au gouvernement fédéral «la possibilité d'intervenir légitimement dans des champs de compétence provinciale directement reliés à l'union économique et sociale canadienne pour y exercer ses responsabilités constitutionnelles d'égalisateurs des chances et de re-distributeur de richesses. Il exercerait ainsi son pouvoir de dépenser avec l'appui de services provinciaux conformément à des objectifs communs et à des normes canadiennes co-décidées au sein du conseil»²⁴⁸.

Enfin, nul besoin de prévoir des amendements constitutionnels pour mettre sur pied un tel mécanisme de gestion partenariale de l'interdépendance.

Il est intéressant de considérer l'expérience étrangère au chapitre de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser.

6.2 Aperçu de l'expérience étrangère

Il est périlleux de comparer des systèmes fédéraux différents sous l'angle unique du pouvoir fédéral de dépenser sans connaître le contexte de l'ensemble du régime dans lequel cet aspect du fédéralisme est étudié. En outre, il faut tenir compte des conditions économiques, politiques, culturelles et historiques qui caractérisent chaque pays. Une étude comparative a été faite par la Commission Séguin²⁴⁹.

Les transferts intergouvernementaux prennent des formes très diverses d'une fédération à l'autre, mais au-delà des descriptions des relations financières intergouvernementales elles-mêmes, les auteurs s'attardent à la question de l'autonomie

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Commission Séguin, Annexe II, *Le pouvoir fédéral de dépenser*, 2001, p. 19-46.

financière que conservent dans chacun des cas, des États fédérés quant à l'utilisation des sommes transférées. Parmi les sources de revenus non autonomes, ce sont donc les transferts inconditionnels qui garantissent le mieux le respect de l'autonomie des entités fédérées et qui minimisent les distorsions dans la prise de décision en matière de prestation de biens et de services publics. Ils n'ont pas d'incidence sur la façon dont le gouvernement répartit ses dépenses entre les divers types de services publics. La péréquation, par exemple, prend normalement la forme de transferts inconditionnels²⁵⁰.

Un partage fiscal en fonction des responsabilités constitutionnelles favorisent cependant d'avantage l'autonomie des entités fédérées que la dépendance envers des transferts fédéraux conditionnels ou non conditionnels.

Les transferts conditionnels, parfois indiqués du point de vue économique, lorsqu'il s'agit de corriger certaines inefficacités liées à la présence d'externalités, peuvent en revanche poser un certain nombre de problèmes. Ils influencent les choix des gouvernements qui les reçoivent, créant parfois des distorsions, et ils favorisent surtout les gouvernements dont la capacité fiscale est déjà élevée.²⁵¹

En Allemagne, en Suisse et dans l'Union Européenne, il existe des mécanismes de contrôles politiques et institutionnels efficaces: accord majoritaire des Länder allemands au sein du Bundesrat, accord du Parlement et du Conseil européen²⁵². L'Allemagne possède un système intergouvernemental imbriqué. Les gouvernements des Länder, faisant intégralement partie du processus décisionnel fédéral, grâce à leur présence au Bundesrat, seconde chambre du parlement fédéral. Les membres du Bundesrat fédéral sont en effet des membres des gouvernements des Länder. C'est dans ce cadre que l'équilibre fiscal est atteint et maintenu grâce à un mécanisme qui rééquilibre les revenus des deux ordres de gouvernements afin de rendre leurs situations budgétaires similaires. La nécessité d'assurer l'équilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les Länder est enchâssée dans la constitution et est au cœur des

²⁵⁰ *Id.*

²⁵¹ *Id.*

²⁵² Ronald L. Watts, *The spending power in federal systems: A comparative study, Institutions of intergovernmental relations*, Queen's University, 1999 dans « Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, Annexe III », *Recueil de textes soumis au Symposium International sur le déséquilibre fiscal*, 2001, p. 6.

mécanismes institutionnels allemands²⁵³ comme le soulignent eux-mêmes Boadway et Watts.²⁵⁴ Au Canada, les provinces ne sont pas formellement représentées dans les instances fédérales, ni au Sénat, ni à la Chambre des communes, ce qui rend l'équilibre fiscal plus difficile à atteindre.

Par ailleurs, les décisions relatives à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, dans le champ des compétences des Cantons suisses, appartiennent au gouvernement fédéral. Toutefois, ce dernier doit obligatoirement consulter les Cantons dans certaines circonstances et surtout, toute loi fédérale peut être contestée par voie de référendum des citoyens. Il résulte de ces dispositions que les gouvernements cantonaux peuvent réellement influencer l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral.²⁵⁵ Dans l'Union européenne, les dépenses conditionnelles dans le champ des compétences nationales sont soumises à l'approbation du Parlement et du Conseil de l'Union²⁵⁶.

En Australie, le pouvoir de dépenser fait l'objet d'une disposition spécifique à l'article 96 de la Constitution²⁵⁷. Les tribunaux australiens ont reconnu assez tôt le pouvoir de dépenser en tenant compte de la conception moderne du rôle de l'État et de la nécessité de l'inter financement fédéral.²⁵⁸ Au Canada, étant donné la jurisprudence limitée dans ce dossier, il serait raisonnable de conclure, comme l'a fait la Commission Séguin, que « la constitutionnalité du pouvoir fédéral de dépenser dans les champs de compétence des provinces n'a pas fait l'objet d'un prononcé favorable ayant portée de précédent ²⁵⁹»

Pour le Canada il faudrait imaginer un mécanisme partenarial de règlement des litiges et des différends en matière de financement intergouvernemental et de fiscalité. La mise sur pied d'un conseil consultatif formé de représentants des deux ordres de

²⁵³ Voir Paul Bernd, Spahn, « Le maintien de l'équilibre fiscal dans une fédération: l'Allemagne » dans *Recueil de textes soumis au Symposium International sur le déséquilibre fiscal*, Rapport de la Commission sur le déséquilibre fiscal, annexe III, 2001; G.Kisker, « The west german federal Constitutional Court as a guardian of the federal system », *19 Publius* 35, 1989, p. 40.

²⁵⁴ « Fiscal Federalism in Canada, USA and Germany », *Paper 2004 (6) IIGR Canadian University*.

²⁵⁵ *Op. cit.*, note 130, p. 29.

²⁵⁶ *Traité sur l'Union européenne*, art. 203 et 251.

²⁵⁷ *Constitution de l'Australie*, 63-64 Victoria, c. 12.1.

²⁵⁸ *South Australia c. Commonwealth*, 1942, 65 C.L.R. 373

²⁵⁹ *Commission Séguin*, p. 18.

gouvernements pourrait favoriser le règlement des différends dans le respect de l'autonomie des provinces.

Certains proposent de réformer le Sénat canadien sur le modèle du Bundesrat allemand en faisant nommer les sénateurs par les gouvernements des provinces. La Chambre Haute deviendrait alors un organisme intergouvernemental ayant vocation à remplacer les conférences fédérales provinciales, ce qui permettrait d'institutionnaliser le fédéralisme coopératif et d'assurer une plus grande imputabilité des décisions prises dans ce cadre²⁶⁰.

Avant d'en arriver à des structures efficaces, c'est la culture fédérale qui doit d'abord progresser au Canada. Le gouvernement fédéral devra davantage respecter l'autonomie des entités fédérées et cesser d'imposer sa vision nationale et hiérarchique par son pouvoir de dépenser. Un transfert fiscal aux provinces avec une bonification de la péréquation est de nature à réduire les distorsions découlant du pouvoir fédéral de dépenser. Par ailleurs, les entités fédérées dont principalement le Québec, devront participer activement dans la gestion partenariale de l'interdépendance des politiques sociales et économiques et accepter la présence fédérale dans ces domaines importants pour la cohésion et le bon fonctionnement de la fédération.

Conclusion

Au nom du principe de la responsabilité fiscale et de l'autonomie des provinces, le gouvernement fédéral doit transférer les points d'impôt nécessaires pour permettre aux provinces d'exercer pleinement leurs responsabilités constitutionnelles dans leurs champs de compétence. La péréquation pourrait aider les provinces dont le rendement fiscal est insuffisant pour couvrir les besoins. En contrepartie, les exigences de l'union économique et sociale canadienne impliquent l'élaboration d'objectifs communs et de normes communes co-décidées par le gouvernement fédéral et les provinces en matière de sécurité sociale et d'éducation et de santé, en utilisant les mécanismes concernant la gestion partenariale de l'interdépendance. D'aucuns préféreraient des solutions d'ordre administratif ou fiscal

²⁶⁰ Jacques-Yvan Morin et Josée Woehrling, *op. cit.*, p. 329.

comme celle proposée par Burelle, à celles de nature constitutionnelle en raison de la lourdeur du processus d'amendement constitutionnel au Canada. De plus, les amendements constitutionnels sans les transferts fiscaux correspondants n'apporteraient guère de solutions à la problématique soulevée.

Sur le plan de la pratique du fédéralisme dans le monde, il appert que le pouvoir fédéral de dépenser existe dans tous les régimes fédéraux qui ont été observés. Dans certains pays, cette pratique a été juridiquement légitimée par les tribunaux. Dans les fédérations européennes, ce pouvoir est davantage encadré par la constitution. La pratique du pouvoir fédéral de dépenser est admissible si l'on tient compte de l'évolution du rôle de l'État et plus spécifiquement, du rôle de stabilisation économique et de redistribution des richesses que l'on accorde au gouvernement fédéral. Cependant, l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser au Canada s'inscrit dans une dynamique historique centralisatrice, unitaire et hiérarchique. Dans le contexte dualiste et binational de la fédération canadienne, le pouvoir fédéral de dépenser est vu, du point de vue du Québec, comme une atteinte à l'autonomie et à l'identité québécoise. Pour être acceptable, le pouvoir fédéral de dépenser doit s'exercer de façon partenariale dans le respect de l'autonomie des entités fédérées.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans le cadre de notre étude, nous avons formulé l'hypothèse que le pouvoir fédéral de dépenser est l'instrument de la conservation de la nature centralisatrice de la constitution canadienne. Il est le résultat d'une vision étroite de la majorité des Pères de la Confédération du rôle des provinces et du rôle de l'État. Notre lecture des débats pré-confédératifs, des textes constitutionnels de 1867 et des diverses interprétations qui en ont été faites, ainsi que notre examen de certains moments clés de notre histoire politique et constitutionnelle nous amènent à confirmer cette hypothèse.

Nous avons vu à partir des débats pré-confédératifs et des textes constitutionnels que la majorité des Pères de la Confédération du Haut-Canada dont Macdonald, Brown, Galt et Mackenzie désiraient une union législative. Devant la résistance de certains représentants des maritimes et surtout de l'opposition des représentants du Bas-Canada, une union quasi-fédérative fut finalement conclue.

Pour les représentants du Bas Canada dont Cartier et Taché, cette union accordait les pouvoirs et les compétences nécessaires à la protection et au développement de la société canadienne-française, chaque ordre de gouvernement demeurant autonome et non subordonné face à l'autre. Pour la majorité des Pères de la Confédération cependant, l'union fédérale accordait au gouvernement central une position dominante et supérieure à celle des provinces qui lui étaient subordonnées et qui étaient assimilées par plusieurs à des corps municipaux. Cette vision d'un fédéralisme dominateur et quasi-unitaire se reflète notamment au niveau des dispositions fiscales et financières de la Constitution canadienne.

Puisque les provinces étaient appelées à jouer un rôle mineur par rapport au rôle prédominant du gouvernement fédéral, le gouvernement central s'est vu octroyer toutes les sources de revenus par tous les moyens de taxation, qu'ils soient directs ou indirects. Les provinces ont été quant à elles limitées à la taxe directe, dont l'impôt sur le revenu. La principale source de financement des gouvernements à l'époque résidait dans les douanes et

les accises qui constituent des taxes indirectes. L'impôt sur le revenu, qui constitue aujourd'hui la principale source de revenu de nos gouvernements, était extrêmement impopulaire à l'époque et les Pères de la Confédération n'avaient nullement imaginé l'importance que cette source de revenu allait prendre à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

Dans la vision des Pères de la Confédération, en raison des fonctions générales dominantes du gouvernement central, le gouvernement fédéral devait jouir d'une prédominance fiscale et financière. Les provinces pour leur part se voyaient attribuer des responsabilités qui, pour l'époque, n'étaient pas très onéreuses. En 1867, l'éducation, les hôpitaux et l'aide aux indigents par exemple relevaient principalement des municipalités, des institutions religieuses ou des organismes de charité. Durant les premières décennies de la confédération, cette vision étroite du rôle des provinces et les faibles moyens financiers laissés à leur disposition entraîna la mise en oeuvre de programmes de subventions statutaires aux provinces financièrement dépendantes et subordonnées pour leur permettre de faire face à leurs obligations constitutionnelles.

La constitution canadienne de 1867 inaugura donc « un État dont le caractère primordial fut unitaire et centralisateur, avec comme aspect secondaire et subordonné celui d'être fédéral. Le centre de gravité décisionnel se situait à Ottawa, les provinces étant traitées de gouvernements locaux ou même de municipalités agrandies ».²⁶¹

En 1867, l'État ne jouait pas le rôle qu'il joue aujourd'hui en matière sociale et économique. À cette époque selon les Pères fondateurs de la Confédération, l'État ne devait que favoriser l'entreprise privée en soutenant l'ordre et la propriété, en mettant en place les conditions de développement par l'élaboration de moyens de communication ou de transport et en assurant la défense extérieure. Les Pères de la Confédération ne se doutaient pas que les compétences accordées aux provinces en matière sociale, d'éducation et de santé, allaient prendre une si grande place dans les activités et les dépenses de l'État. C'est par son pouvoir

²⁶¹ Stanley, Bréhaut et Ryerson, « Mutation potentielle des rapports de force Canada-Québec », dans *La Modernisation du Québec*, Boréal Express, 1976, p. 66-67.

de dépenser que le gouvernement fédéral a pu intervenir dans ces domaines de compétence provinciale jugés peu importants en 1867.

Avec la première guerre de 1917, et surtout avec la deuxième guerre, le gouvernement fédéral pris la part du lion dans l'impôt sur le revenu au Canada en demandant aux provinces de céder leur champ d'impôt en échange de subventions fédérales. Ces ententes ont été renouvelées par la suite et jamais le gouvernement fédéral n'a accepté de retourner complètement aux provinces ce champ de taxation qu'il devait occuper de façon temporaire. Cela permit au gouvernement fédéral de jouer un rôle prépondérant dans le développement de l'État providence au Canada. Grâce à sa position dominante en matière fiscale et financière et par son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral a pu imposer aux provinces des normes et objectifs nationaux et mettre sur pied divers programmes dans des domaines de compétence provinciale.

Déposé en 1940, le Rapport de la Commission Rowell-Sirois conclut qu'il faut concentrer encore davantage entre les mains du gouvernement central les pouvoirs fiscaux car c'est lui qui doit être le grand maître-d'œuvre en matière économique et sociale selon le désir même des Pères de la Confédération de 1867. Ce Rapport marquant pour l'évolution du fédéralisme au Canada cherchait précisément à redonner au gouvernement central sa place dominante en matière fiscale, financière et économique, comme le désirait la majorité des Pères de la confédération en 1867. Évidemment, la perception du fédéralisme et de la dynamique Québec Ottawa a évolué chez les dirigeants fédéraux. Mais l'approche générale fonctionnelle du fédéralisme trouve toujours écho aujourd'hui : interdépendance, efficacité, flexibilité constitutionnelle et unité nationale.

Par le rapport Rowell-Sirois, le gouvernement central dépourvu d'arguments constitutionnels irréfutables, s'est trouvé des motifs pratiques d'intervenir dans des domaines ne relevant pas de sa compétence. Cette façon d'agir est conforme à la tendance à la centralisation des leviers gouvernementaux de commandes qu'exige le gouvernement central fort que veulent se donner les Canadiens anglais. La notion d'interdépendance est mise en évidence dans un plaidoyer en faveur du décloisonnement du fédéralisme. Les programmes à

frais partagés, les transferts fédéraux conditionnels et inconditionnels aux provinces, les programmes fédéraux dans le champ de compétence des provinces participent tous de cette même dynamique centralisatrice, dans le cadre d'un fédéralisme où les concepts d'efficacité, de rationalisation, d'équité fiscale, d'unité nationale et de flexibilité occupent une place centrale.

Le dualisme politique, l'autonomie constitutionnelle et financière et la non subordination des États participants au projet fédéral sont relégués au second rang alors que l'interdépendance et la coopération occupent une place de choix aux yeux des dirigeants fédéraux dans l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Encore aujourd'hui, à l'instar de la Commission Tremblay, on peut se demander « à quoi bon un minutieux partage des pouvoirs législatifs si l'un des gouvernements peut le contourner et en quelque sorte l'annuler par son mode de taxation et sa manière de dépenser ».²⁶²

La Commission Tremblay de 1956,²⁶³ la Commission Séguin de 2001²⁶⁴ et les gouvernements québécois depuis au moins les 60²⁶⁵ dernières années adoptent une définition traditionnelle et dualiste du fédéralisme dans leur critique du pouvoir fédéral de dépenser et évaluent le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sur la base de cette grille d'analyse. Cette approche repose sur la notion de non subordination et d'autonomie. Pour sa part, le gouvernement fédéral adopte implicitement le modèle de fédéralisme coopératif décrit par Anthony Birch²⁶⁶ ou Watts²⁶⁷. Ce modèle insiste sur la nécessaire interdépendance des entités fédérées et met de côté le dualisme et la notion de souveraineté divisée.

²⁶² Commission Tremblay, volume II, Québec, Éditeur officiel 1956, p. 219.

²⁶³ Commission Tremblay, p. 95-104.

²⁶⁴ Commission Séguin p. 14.

²⁶⁵ Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, Gouvernement du Québec, 1998.

²⁶⁶ Anthony Birch, *Federalism Finance and Social Legislation in Canada, Australia and United States*, Oxford, Clarendon University Press, 1955, 314 p.

²⁶⁷ Ronald L. Watts, « Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme », *Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le multiculturalisme*, Ottawa, 1971, p. 8.

Même si les provinces ont beaucoup plus d'autonomie qu'elles en avaient au début du siècle dernier, elles dépendent encore pour une partie significative de leur budget, de transferts fédéraux que le gouvernement fédéral seul contrôle et décide ou non de verser selon ses propres conditions dans les domaines de compétence provinciale. Ces transferts font l'objet de négociation et de pressions jouant en faveur du gouvernement central. Le gouvernement fédéral continue par ailleurs de financer des programmes et des initiatives dans les champs de compétence des provinces souvent sans concertation avec celles-ci. Nous soutenons que cet unilatéralisme et que cette grande présence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence provinciale sont en partie le reflet de la vision centralisatrice du fédéralisme au Canada, vision présente dès 1867 et tout au long de notre histoire.

Nous avons démontré que les manifestations de la nature centralisatrice de la constitution canadienne sont multiples à travers les moments forts de l'histoire politique et constitutionnelle canadienne, en examinant notamment des textes constitutionnels et des discours d'hommes d'État ou d'acteurs politiques. L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser est au cœur de ces manifestations. En particulier, la deuxième phase de l'opting-out québécois en 1964 visant à assurer la complète autonomie du Québec en matière sociale n'a jamais pu être atteinte. Que ce soit dans le cadre des discussions entourant la Charte de Victoria en 1971, les accords de Meech, Charlottetown et l'Union sociale canadienne, le pouvoir fédéral de dépenser a constitué un enjeu majeur pour les centralistes qui désiraient le conserver ou le renforcer, et pour les autonomistes qui cherchaient à l'éliminer ou à l'encadrer. La Loi constitutionnelle de 1982 est même venue légitimer les intrusions financières du gouvernement fédéral en vue d'assurer l'égalité des chances, notamment quant à la fourniture des services publics essentiels.

Le pouvoir fédéral de dépenser permet de renouer avec l'esprit unitaire qui animait la majorité des Pères de la Confédération. Aucune des tentatives incomplètes des provinces de limiter ou d'encadrer le pouvoir de dépenser n'a permis d'empêcher le gouvernement fédéral de définir ou d'établir des objectifs nationaux ou des normes nationales dans des domaines de compétence provinciale. Le pouvoir fédéral de dépenser est devenu le principal outil de construction identitaire canadienne. Toute tentative de restreindre de façon

significative ce pouvoir est considérée, du point de vue du gouvernement fédéral, comme une atteinte à l'identité canadienne et à l'unité nationale.

Il faut constater que les grilles interprétatives semblent avoir peu évolué avec le temps. Du côté du Québec, la façon d'aborder la dynamique Québec-Ottawa a été posé par les travaux de la Commission Tremblay il y a de cela plus de 50 ans. De la même manière, les préoccupations qui semblent animer la littérature du Canada anglais trouvent leurs sources dans les travaux de la Commission Rowell-Sirois dont le mandat a été défini en 1937.²⁶⁸ Il faut dépasser ces paradigmes historiques en conciliant autonomie et interdépendance dans le cadre de l'expérience du fédéralisme canadien. Pour assurer sa pleine légitimité, le régime fédéral doit tendre à un meilleur équilibre entre l'autonomie des entités fédérées et l'interdépendance des ordres de gouvernement. Il faut avancer davantage vers un modèle de gestion partenariale de l'interdépendance. Dans certains pays, la participation des États fédérés dans la définition, la révision et le fonctionnement des relations financières intergouvernementales sont formellement prévus. Dans plusieurs fédérations, les transferts financiers et le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral sont encadrés de façon à réduire l'arbitraire et l'imprévisibilité.

Pour sa part le Parti conservateur du Canada préconise un fédéralisme d'ouverture se voulant respectueux du principe fédéral, tout en faisant la promotion de la notion de provinces fortes au sein du Canada. Un gouvernement conservateur «collabore avec les provinces afin d'améliorer la vie des Canadiens, tout en respectant le partage des pouvoirs et des responsabilités précisé dans la Constitution ».²⁶⁹ Le gouvernement conservateur s'assurera que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser dans les juridictions provinciales est limité, autorisant les provinces à avoir recours au refus de participer, avec une pleine indemnisation, si elles veulent se retirer d'un programme fédéral nouveau ou modifié, dans des domaines de compétences partagées ou exclusives²⁷⁰. Il faudra, le cas échéant, examiner les conditions spécifiques d'exercice du droit de retrait: détermination des objectifs nationaux ou des normes nationales auxquels les provinces devront adhérer, nature fiscale ou

²⁶⁸ François Rocher, *op. cit.*, p. 137-138.

²⁶⁹ « Énoncé de politique du Parti Conservateur du Canada », mars 2005.

²⁷⁰ *Id.*, p.6.

financière de la compensation, l'application de l'opting-out aux programmes actuels, définition de programme fédéral modifié, etc. On peut penser cependant que la réduction des transferts fédéraux faisant l'objet du pouvoir de dépenser sera d'avantage liée à la vision conservatrice du rôle de l'État qu'à la vision du gouvernement conservateur du fédéralisme. Le gouvernement conservateur hésite à déposer son projet de loi visant l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser parce qu'il sait qu'il sera jugé insuffisant pour le Québec.²⁷¹

Comme nous l'avions prévu, le budget fédéral du 19 février 2007 ne règle pas le fond du problème du déséquilibre fiscal. Bien qu'il apporte une bonification à la péréquation et aux transferts fédéraux aux provinces, il ne s'attaque pas au pouvoir fédéral de dépenser. En particulier, le gouvernement fédéral est encore très présent dans le domaine de la santé, en l'éducation, dans les garderies et dans le financement des infrastructures municipales. Le gouvernement fédéral privilégie les transferts financiers aux transferts fiscaux pour les raisons que nous avons exposées. Le budget fédéral de février 2008 ne s'attaque pas non plus à la source du problème. Sur toutes ces questions, c'est le gouvernement fédéral qui aura le dernier mot. Seul un transfert fiscal significatif répondrait aux demandes traditionnelles du Québec en matière d'autonomie et de limitation du pouvoir de dépenser.

Tous les gouvernements québécois depuis les 60 dernières années ont critiqué l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser.²⁷² L'unilatéralisme, le paternalisme, l'imprévisibilité et l'esprit unitaire qui caractérisent l'exercice du pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral canadien dans les domaines de compétence exclusive des provinces sont le reflet de la nature centralisatrice de la constitution canadienne et de la vision d'un fédéralisme hiérarchique et centralisateur partagée par une majorité des Pères de la confédération dès 1867. Le pouvoir fédéral de dépenser au Canada est lié à la vision étroite que la majorité des Pères de la Confédération partageaient au sujet du rôle de l'État et du rôle des provinces.

²⁷¹ *Le Devoir*, 2 juin 2008.

²⁷² Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Le pouvoir de dépenser: position historique du Québec de 1944 à 1998*, Gouvernement du Québec, 1998.

Tout projet de réforme visant à encadrer ou baliser le pouvoir fédéral de dépenser est voué à l'échec si le projet normatif fédéraliste qui le sous-tend n'est pas clairement énoncé et partagé par tous les partenaires.

La conclusion générale est que la vision fédérale centralisée des Pères de la Confédération et que la nature centralisatrice de la constitution canadienne de 1867 se sont imposées tout au long de l'histoire canadienne par la fiscalité et par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Le pouvoir de dépenser est véritablement l'instrument de conservation de la nature centralisatrice de la constitution canadienne.

APPENDICE

L'ACTE DE L'AMÉRIQUE DU NORD BRITANNIQUE DE 1867 (EXTRAITS)²⁷³

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

Loi concernant l'union et le gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick et prévoyant certaines mesures connexes

[29 mars 1867]

Attendu :

-que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de s'unir en une fédération ayant statut de dominion de la couronne du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et dotée d'une constitution semblable dans son principe à celle du Royaume-Uni;

-que cette union est propre à contribuer à la prospérité des provinces et à favoriser les intérêts de l'Empire britannique;

-qu'il importe que, lors de la création de l'Union sous l'autorité du Parlement, soit prévue, pour le dominion, non seulement l'organisation du pouvoir législatif, mais encore la nature du pouvoir exécutif;

-qu'il importe de prévoir l'adhésion éventuelle à l'Union d'autres territoires de l'Amérique du Nord Britannique,

Sa Très Excellente Majesté la Reine, sur l'avis et avec le consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes réunis en Parlement, et sous l'autorité de celui-ci, édicte :

²⁷³ En ligne. <http://www.justice.gc.ca/fr/ps/const/loireg/pltl-6.html> - Consulté le 15 mars 2005.

Sanction royale

55. Le gouverneur général peut, à son appréciation mais sous réserve des autres dispositions de la présente loi et des instructions de Sa Majesté, déclarer qu'il donne au nom de la Reine la sanction royale aux projets de loi adoptés par les chambres du Parlement et qui lui sont présentés à cette fin, qu'il la leur refuse ou qu'il les déférera pour décision à la Reine.

Désaveu

56. Le gouverneur général transmet dans les meilleurs délais une copie authentique de toute loi dont il a sanctionné le projet à l'un des premiers secrétaires d'État de Sa Majesté. Si, dans les deux ans suivant la réception de la loi par le secrétaire d'État, la Reine en conseil décide de la désavouer, le gouverneur général, par discours ou message adressé à chacune des chambres du Parlement ou par proclamation, donne communication du désaveu ainsi que du certificat du secrétaire d'État portant mention de la date de réception de la loi. À la date de la communication, la loi est invalidée.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES LÉGISLATIVES

Compétences du Parlement

91. La Reine est habilitée, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes, à légiférer, pour la paix et l'ordre au Canada ainsi que pour son bon gouvernement, en toute matière non comprise dans les domaines exclusivement attribués par la présente loi aux législatures des provinces; en outre, il est déclaré, pour plus de certitude, mais sans préjudice de la portée générale de ce qui précède et nonobstant toute autre disposition de cette loi, que le Parlement du Canada a compétence législative exclusive en toute matière comprise dans les domaines suivants :

- 1- la dette publique et les biens du domaine public;
- 2- la réglementation des échanges et du commerce;
- 3- le prélèvement de sommes d'argent par tout mode ou système de taxation;
- 4- les emprunts sur le crédit public;
- 5- le service postal;
- 6- le recensement et la statistique;
- 7- la milice, le service militaire, le service naval et la défense;
- 8- la fixation et le versement du traitement et des indemnités du personnel des services du gouvernement du Canada;
- 9- les balises, bouées et phares; l'île de Sable;
- 10- la navigation et la marine marchande;
- 11- la quarantaine; la création et l'entretien d'hôpitaux maritimes;
- 12- la pêche côtière et la pêche intérieure;

- 13- les passages par eau entre une province et un territoire britannique ou étranger, ou entre deux provinces;
- 14- la monnaie et le monnayage;
- 15- l'activité bancaire, la constitution de banques et l'émission de papier-monnaie;
- 16- les banques d'épargne;
- 17- les poids et mesures;
- 18- les lettres de change et les billets à ordre;
- 19- les intérêts des capitaux;
- 20- le cours légal;
- 21- la faillite et l'insolvabilité;
- 22- les brevets d'invention;
- 23- les droits d'auteur;
- 24- les Indiens et les terres réservées aux Indiens;
- 25- la naturalisation et les aubains;
- 26- le mariage et le divorce;
- 27- le droit criminel, y compris la procédure criminelle, mais exclusion faite de la constitution des tribunaux de compétence criminelle;
- 28- la création, l'entretien et la gestion des pénitenciers;
- 29- tous les autres domaines qui sont exceptés de façon expresse dans la liste des domaines exclusivement attribués par la présente loi aux législatures des provinces.

En outre, aucune des matières comprises dans les domaines énumérés au présent article n'est censée faire partie du domaine des matières à caractère local ou privé compris dans la liste des domaines exclusivement attribués par la présente loi aux législatures des provinces.

Compétences exclusives des législatures provinciales

92. La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer en toute matière comprise dans les domaines suivants :

- 1- la modification de la Constitution de la province, nonobstant toute autre disposition de la présente loi, sauf en ce qui concerne la charge de lieutenant-gouverneur;
- 2- les impôts directs, dans les limites de la province, pour la perception de recettes à des fins provinciales;
- 3- les emprunts sur le crédit propre de la province;
- 4- la création de postes dans la fonction publique provinciale, les conditions d'occupation de ces postes, la nomination et la rémunération des titulaires;
- 5- la gestion et la vente des terres du domaine public provincial ainsi que de leurs bois et forêts;
- 6- la création, l'entretien et la gestion de prisons et de maisons de correction dans les limites et pour les besoins de la province;
- 7- la création, l'entretien et la gestion d'hôpitaux, d'asiles et d'institutions ou établissements de bienfaisance dans les limites et pour les besoins de la province, à l'exclusion des hôpitaux maritimes;

- 8- les institutions municipales de la province;
- 9- les licences en vue de la perception de recettes à des fins provinciales, locales ou municipales, notamment les licences de magasin, de débit de boissons et d'encanteur;
- 10 Les ouvrages ou entreprises locaux, sauf :
 - a) les lignes de transport par bateaux à vapeur ou autres navires, les chemins de fer, les canaux, les télégraphes et les autres ouvrages et entreprises reliant la province et une ou plusieurs autres provinces ou débordant les limites de la province,
 - b) les lignes de transport par bateaux à vapeur entre la province et un territoire britannique ou étranger,
 - c) les ouvrages qui, bien qu'entièrement situés dans la province, sont, avant ou après leur réalisation, déclarés par le Parlement du Canada d'intérêt général pour le pays ou d'intérêt multiprovincial;
- 11- la constitution en personnes morales de sociétés à objet provincial;
- 12- la célébration du mariage dans la province;
- 13- la propriété et les droits civils dans la province;
- 14- l'administration de la justice dans la province, y compris la constitution, la prise en charge financière et matérielle et l'organisation des tribunaux provinciaux de compétence tant civile que criminelle, ainsi que la procédure civile devant ces tribunaux;
- 15- l'infliction de peines d'amende ou d'emprisonnement ou d'autres peines pour infraction aux lois de la province relatives à toute matière comprise dans les domaines énumérés au présent article;
- 16- d'une façon générale, toutes les matières à caractère purement local ou privé dans la province.

Éducation

93. La législature de chaque province a, dans les limites et pour les besoins de celle-ci, compétence exclusive pour légiférer en matière d'éducation, compte tenu des dispositions suivantes :

- (1) Elle ne peut, par une disposition législative adoptée en cette matière, porter atteinte aux droits ou privilèges appartenant de droit dans la province lors de l'union à une catégorie de personnes relativement aux écoles confessionnelles.
- (2) Les pouvoirs, privilèges et obligations qui, lors de l'union, sont de droit dans le haut-Canada ceux des écoles séparées et des syndicats d'école des sujets catholiques romains de la Reine sont étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants ou catholiques romains de la Reine au Québec.
- (3) Si, lors de l'union, est de droit en place dans la province ou si y est créé ultérieurement par sa législature un réseau d'écoles séparées ou dissidentes, est susceptible d'appel devant le gouverneur général en conseil toute mesure ou décision d'une autorité provinciale touchant

les droits ou privilèges, en matière d'éducation, de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de la Reine.

(4) Faute par la province d'édicter les lois que le gouverneur général en conseil juge nécessaires à l'application du présent article, ou faute par l'autorité provinciale compétente de donner la suite voulue à la décision qu'il prend sur un appel interjeté au titre de cet article, le Parlement peut, pour autant que les circonstances de l'espèce l'exigent, prendre par voie législative toute mesure de redressement qui s'impose à cet égard.

Agriculture et immigration

95. La législature de chaque province peut légiférer en matière d'agriculture et d'immigration dans cette province, et le Parlement du Canada peut légiférer en matière d'agriculture et d'immigration dans toutes les provinces ou dans chacune d'elles. Toutefois, les lois édictées en pareille matière par une législature n'ont d'effet, dans les limites de la province et à son égard, que dans la mesure où elles ne sont pas incompatibles avec les lois du Parlement du Canada.

COMPÉTENCE CONCURRENTÉ ET INCOMPATIBILITÉ DE LOIS

VII. – MAGISTRATURE

Nomination des juges

96. Le gouverneur général nomme les juges des cours supérieures, de district et de comté de chaque province, à l'exception de ceux des cours des successions en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

Choix des juges ailleurs qu'au Québec

97. Jusqu'à uniformisation du droit relatif à la propriété et aux droits civils en Ontario, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, ainsi que de la procédure devant les tribunaux de ces provinces, les juges des cours de ces provinces qui sont nommés par le gouverneur général sont choisis au sein des barreaux respectifs de celles-ci.

Choix des juges au Québec

98. Les juges des cours du Québec sont choisis au sein du barreau de cette province.

Inamovibilité

99. Les juges des cours supérieures occupent leur charge à titre inamovible, sauf révocation par le gouverneur général sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Traitement

100. Le Parlement du Canada fixe et assure le traitement, les indemnités et la pension des juges des cours supérieures, de district et de comté -- à l'exception de ceux des juges des cours des successions en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick --, ainsi que ceux des juges des cours de l'Amirauté dans les cas où leurs fonctions sont rétribuées.

101. Nonobstant toute autre disposition de la présente loi, le Parlement du Canada peut prévoir la constitution, la prise en charge financière et matérielle et l'organisation d'une cour générale d'appel pour l'ensemble du pays, ainsi que la création de tribunaux additionnels propres à améliorer l'application des lois du Canada.

RECETTES, DETTES, BIENS ET FISCALITÉ

Intérêt de la dette publique provinciale

104. L'intérêt annuel de la dette publique à la charge des provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick lors de l'union constitue le deuxième poste de débit sur le Trésor public du Canada.

Transfert financier

107. Les capitaux, les encaisses, les soldes bancaires et les valeurs qui, à l'époque de l'union, appartiennent aux provinces sont, sauf exception prévue par la présente loi, transférés au Canada, en déduction de la dette à la charge de chacune d'elles à cette époque.

Transfert de biens

108. Les ouvrages et autres biens du domaine public des provinces, énumérés à l'annexe III de la présente loi, sont transférés au domaine public du Canada.

Responsabilité des dettes provinciales

111. Le Canada est tenu des dettes et obligations à la charge de chaque province lors de l'union.

Responsabilité de la dette de la province du Canada

112. Si, lors de l'union, la dette de la province du Canada dépasse soixante-deux millions cinq cent mille dollars, l'Ontario et le Québec sont conjointement tenus envers le Canada de l'excédent, majoré au taux d'intérêt annuel de cinq pour cent.

Dette de la Nouvelle-Écosse

115. Si, lors de l'union, sa dette publique dépasse sept millions de dollars, le Nouveau-Brunswick est tenu envers le Canada de l'excédent, majoré au taux d'intérêt annuel de cinq pour cent.

Dette du Nouveau-Brunswick

116. Si, lors de l'union, le montant de leur dette publique est inférieur, selon le cas, à huit millions ou à sept millions de dollars, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont droit de la part du gouvernement du Canada, sur la différence, à des intérêts au taux annuel de cinq pour cent, payables d'avance semestriellement.

Biens du domaine public des provinces

117. Chaque province conserve ceux des biens de son domaine public dont il n'est pas par ailleurs disposé aux termes de la présente loi, sous réserve du droit, pour le Canada, de prendre les terrains ou autres biens publics nécessaires aux fortifications ou à la défense du pays.

Subventions aux provinces

118. Le Canada verse chaque année aux provinces, à titre d'aide à leur gouvernement et à leur législature, un total de deux cent soixante mille dollars, répartis de la façon suivante:

Ontario : quatre-vingt mille dollars;
 Québec : soixante-dix mille dollars;
 Nouvelle-Écosse : soixante mille dollars;
 Nouveau-Brunswick : cinquante mille dollars.

Chacune d'elles a en outre droit à une subvention annuelle de quatre-vingts cents par habitant. Les chiffres de population pris en compte à cet égard sont ceux du recensement de mil huit cent soixante et un, ainsi que, dans le cas de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, ceux de chaque recensement décennal ultérieur jusqu'à ce que la population de

chacune de ces provinces soit de quatre cent mille habitants, la somme correspondante demeurant dès lors invariable. Le versement de la subvention libère le Canada de toute obligation financière ultérieure. Il est effectué d'avance semestriellement, déduction faite, par le gouvernement du Canada, de l'équivalent des intérêts de l'excédent de la dette publique de la province sur les différents montants fixés par la présente loi.

Subvention au Nouveau-Brunswick

119. Le Nouveau-Brunswick a droit de la part du Canada, pendant dix ans à compter de l'union, à une subvention complémentaire de soixante-trois mille dollars par an, payable d'avance semestriellement. Toutefois, tant que le montant de sa dette publique reste inférieur à sept millions de dollars, cette subvention est diminuée des intérêts sur la différence, au taux annuel de cinq pour cent.

Usage du français et de l'anglais

133. Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans les débats des chambres du Parlement du Canada ou de la Législature du Québec et l'usage de ces deux langues est obligatoire pour les archives, les comptes rendus et les procès-verbaux de ces chambres. Chacun a le droit d'employer le français ou l'anglais dans toutes les affaires dont sont saisis les tribunaux du Canada établis sous le régime de la présente loi ou ceux du Québec et dans tous les actes de procédure qui en découlent.

Les lois du Parlement du Canada et de la Législature du Québec sont imprimées et publiées dans les deux langues.

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHIES

Ajzenstat, Jeannette, Paul Momnery, Yan Gentles et William D. Gairdner, *Débats sur la fondation du Canada*. Québec: Presse de l'Université Laval, 2004, 554 p.

Arès, Richard, *Dossier sur le pacte fédératif de 1867*, Montréal, Bellarmin, 1967, 264p.

Bazin, Jean; Forest, Réal, *L'adhésion du Québec à l'Accord du Lac Meech* : Thémis, 1988, 261p.

Banting, Keith G., Douglas M. Brown et Thomas J. Courchesne, *A comparative perspective on Federal Finance in the Future Fiscal Federalism* Kingston Ontario, School of Policy Studies, 1994. 368 p.

Bird, Richard. *The Growth of Government's spending in Canada*. Toronto: Canadian Tax Foundation, 1970. 333 p.

Beaudoin, Gérald, *Le fédéralisme au Canada*, Wilson Lafleur, 2000, 446p.

Beetz, Jean. « Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la constitution de 1867 », dans A. Crépeau et C.B. MacPherson, *L'avenir du fédéralisme canadien*, Montréal, P.U.M., 1965, p. 113, 129-130

Bélanger, Gérard. *Croissance du secteur public et fédéralisme: Perspectives économiques*. Montréal : Agence d'Arc, 1988, 361 p.

Bellavance, Marcel, *Le Québec et la Confédération, un choix libre?* Septentrion, 1992, 214p

Birch, Anthony. *Federalism, Finance and social legislation in Canada, Australia and United State*, Oxford, Clarendon University Press, 1955, 314 p.

Boadway, Robin, « Recent Developments in the Economics of Federalism », dans Harvey Lazar (dir.), *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism, The State of the Federation 1999-2000*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2000, 428p.

- Breton et Scott. *The Economic constitution of a Federal State*: University of Toronto Press, 1978, 166 p.
- Brouillet; Eugénie, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*: Édition Septentrion, 2005, 478p.
- Brun, Henri, et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel*, Les Éditions Yvon Blais, 5^{ème} édition 2002, 1425p.
- Brunet, Michel, Québec Canada Anglais, *deux itinéraires un affrontement*, éd. HMH, 1968, 309p.
- Burelle, André, « *Le mal canadien* » : *Essai de diagnostique et esquisse d'une thérapie*. Montréal : Fidès, 1995, 239 p.
- Cairns, Allan C., *Reconfiguration Canadian Citizenship and Constitution of change*. Toronto, McClelland and Stewart, 1995, 431 p.
- Charbonneau, Jean-Pierre, Gilbert Paquette, *L'option*, Montréal, Éditions de l'Homme, 1978, 620p.
- Courchesne, Thomas J. *La gestion économique et le partage des pouvoirs*. Ottawa : Approvisionnements et Services, 1986, 195 p.
- Creighton, Donald G. *L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1939, réimprimé en 1964, 111p.
- , *British North America at Confederation: A study prepared for the Royal Commission on Dominion provincial relation*, Ottawa, 1940, 104 p.
- Delsol, C. Millon, *Le principe de subsidiarité*, Paris, PUF, 1993. 127p.
- Dicey, Albert V. *Introduction of to the study of law of the Constitution*, 3^{ième} édition, London: MacMillan, 1889, 440 p.
- Doern, Bruce. *Europe Uniting E.C. Model and Canada Constitution*, # 7. The Canadian Round, CD Howe Institute, 1991, 52p.

Frégault, Guy et Marcel Trudel. *Histoire du Canada par les textes*, Tome II. Montréal : Éditions Fidès, 1963, 262p.

Gagnon, Alain, *Le fédéralisme canadien contemporain* : Presses de l'Université de Montréal, 2006, 559p.

Gagnon, Alain, Daniel Latouche, Allaire, Bélanger, Campeau et les autres, Québec-Amérique, 1992, 602p.

Gagnon, Alain, « *Étude sur le Chapitre IV de l'entente cadre sur l'Union sociale portant le partenariat pour les canadiens* », Secrétariat aux Affaires Intergouvernementales canadiennes, 1999.

-----, *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente cadre*, Éditions St-Martin, 2000, 277p.

Hawkins, Freda. *Critical years in immigration: Canada and Australia compared*: McGill-Queen's University press, 1989, 368p.

Hogg, Peter, *Constitutionnal Law of Canada*, 2^{ème} édition, Toronto, University of Toronto Press, 1985, 988p.

Hunter, Rose et Lemieux. *Législature du Canada, débats sur la Confédération*. Québec, 1865, 1032 p

Jenson, Jane. « Les contours de la cohésion sociale: l'état de la recherche au Canada », *Réseaux canadiens de recherche en politiques publique*, 1998, 54p.

Johnston, Donald, *Lac Meech-Trudeau parle*, Hurtubise HMH, 1989, 170p.

Kymlika, Will. *Citizenship in diverse society*: Oxford University Press, 2000, 444p.

Lacoursière, Jacques, J. Provencher et Denis Vaugeois, *Canada-Québec-Synthèse historique*, Les éditions du renouveau pédagogique, 1970, 316 p

- Laforest, Gérald, *The allocation of Taxing Power in Canada*. Canadian Tax Paper no. 65, 1981, 197 p.
- Laforest, Guy. *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*. : Septentrion, 1992, 265 p.
- Lamontagne, Maurice. *Le fédéralisme canadien, Évolution et problèmes*. Presses de l'Université Laval; 1954, 295 p.
- Lazar, H. *Canada: The state of the Federation 1989-2000, Toward a new mission statement for Canadian Fiscal Federalism*. Kingston, I.I.G.R., 1999, 394p.
- Lenighan, Donald G., Robinson, Gordon, Tassé, Roger. *Canada: La voix médiane*, Éditions Québec Amérique, 1985, 195p.
- Leslie, Peter. « The fiscal crisis of Canadian federalism » In *A partnership in trouble: Renegotiating fiscal federalism*. Toronto: C.D. Howe institute, 1993.
- Magnet, Joseph E. *Constitutional Law of Canada cases, Notes and Materials*, 5^{ième} édition. Montréal: Yvon Blais, 1993, 965p.
- Moore, Milton. Harvey Perrey, *Financing Canadian Federation, the Federal Provincial Tax Agreement*, Canadian Tax Foundation, Canadian Tax Paper # 6, 1953, 140 p.
- Moore, Milton, J. Harvey Perrey, Donald E. Beach; *The financing of Canadian federation, the first hundred years*, Canadian tax paper, no 43, Toronto, Canadian tax foundation, 1966, 164p.
- Moore, Milton, J. Harvey Perrey. Donald E. Beach, *Le financement de la fédération canadienne : Le premier siècle*, Canadian Tax Foundation, 1966, Toronto, 164 p.
- Morin, Claude. *Mes premiers ministres*, Boréal, 1991, 621p.

Morin, Jacques-Yvan, Josée Woehrling « Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours », Éditions Thémis 1992, 978 p.

Morrison, Neil. « Bilinguisme et biculturalisme », In *André Laurendeau, Un intellectuel d'ici*. Sillery : Presses de l'Université du Québec, 1990, 310 p.

Gibbins, Roger; Laforest, Guy, *Sortir de l'impasse, Les voies de la réconciliation*, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, 484p.

Oates, W.-E. *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace, Jovanovich, 1972, 256p.

Paquin, Stéphane, *Invention d'un mythe, le pacte entre deux peuples fondateurs*, VLB Éditeur, 1999, 171p.

Pelletier, Benoit, « Le partage constitutionnel des pouvoirs selon l'Entente de Charlottetown » In *Les objections de 20 spécialistes aux offres fédérales*. Montréal: Éditions Saint Martin, 1992, 225p.

Perry, David P. « Financing the Canadian Federation, 1967 at 1995, Setting the State for change », *Canadian Tax Paper*, n° 102, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1997, 265 p.

Rexford Guy Tugwell, *The emerging constitution*, New-York, Harpers, 1974 cité dans Edmond Orban, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral*, Montréal, Québec-Amérique, 1984, p.474.

Ricardo, David, *Les principes de l'économie politique et de l'impôt*, John Murray Edition, London, 1817.

Sabourin, Louis. *Le système politique canadien*: Éditions de l'Université d'Ottawa, 1969, 517p.

-----, *Passion d'être Désir d'avoir*. Boréal, 1992, 213 p.

Silver, Arthur I., *The French Canadian Idea of Confederation, 1864-1900*, University of Toronto press, 1997, 283p.

- Simeon, Richard et Ian Robinson, *L'état, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, 1990, 408 p.
- Smiley, Donald, *Canadian Political Nationality*, Toronto, Edition Methuen, 1967, 142p.
- Smith, Adam, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, London, 1776
- Smith, Ernest-H. *Federal Provincial Tax Sharing and Centralized Tax Collection in Canada, Special studies in taxation in public finance*, no 1. Canada Tax Foundation, 1998, 391p.
- Stanley Bréhaut et Ryerson, « Mutation potentielle des rapports de force Canada-Québec », dans *La Modernisation politique du Québec*, Boréal Express, 1976, 249p.
- Thérêt, Bruno. *Protection sociale et fédéralisme*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2005, 495 p.
- Tremblay, André, *La réforme de la constitution au Canada*, Les éditions Thémis, 1994, 519p.
- Trotter, R.-G. *The coming of Confederation*, Toronto: Canadian Federation, Don Mills 1924, 341p.
- Trudeau, Pierre-Elliott. *Le fédéralisme et la société canadienne française*, Montréal: Éditions HMH, 1967, 212p.
- Vaillancourt, Yves. *Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne, Enjeux publics*. Montréal : Institut de recherches en politiques publiques, 2002, 405 p.
- Waite, Peter, *The confederation debates in the province of Canada*, Toronto, McClelland Stewart, 1963, 161p.

Waite, Peter, *The Life and times of confederation 1864-1867 Politics, newspapers and the union of British North America*, University of Toronto press, 1962, 379p.

Watts, Ronald-L. « Multinational societies and federalism », *Étude pour la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme*. Imprimeur de la Reine, 1970, 203p.

Watts, Ronald L. « Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme », *Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le multiculturalisme*, Ottawa, 1971. 203p.

Watts, Ronald-L. *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999.

Watts, Ronald L., *The spending power in federal systems : a comparative study, Institutions of intergovernmental relations*, Queen's University, 1999, 78p.

Weinstock; Daniel M. "Vers une théorie normative du fédéralisme", Conférence internationale sur le fédéralisme, Mont-Tremblant, 1999.

Wheare, K. C., *Federal Government*, London, Oxford University Press, 1946, 266 p.

Woehrling, José. « La Charte canadienne des droits et libertés et ses répercussions sur la vie politique » In *Le Parlementarisme canadien* Réjean Pelletier, Manon Tremblay, 3^{ième} édition, Presses de l'Université Laval, 2005, 541p.

ARTICLES DE REVUE

Blache, Pierre, « Le pouvoir de dépenser au Cœur de la crise constitutionnelle canadienne » (1993) 24 *R.G.D.* 29, p.29-64.

Chevrier, Marc, *La conception pluraliste et subsidiaire de l'État dans le rapport Tremblay de 1956 entre l'utopie et la clairvoyance*, Les cahiers d'histoire du Québec au XX^{ème} siècle, no 2, 1994.

Courchesne, Thomas J. « Variations on the Federalism Theme », *Policy Options*, vol. 27, no 7, septembre 2006, p. 46 .

- Driedger, E. « The Spending Power », 7 *Queen's Law Journal*, 1980-1982, p. 57-102.
- Helly, Denise, « Le multiculturalisme canadien : de la promotion des cultures immigrées à la cohésion sociale », *Cahier de l'institut National de Recherche Scientifique*, no 6, 2000.
- Noël, Alain, « Quand le déséquilibre fiscal devient un problème fédéral », 2006, vol 27, n°7 *Options politiques* 70-77.
- Maher, Michel, « Le défi du fédéralisme fiscal dans l'exercice du pouvoir de dépenser », *Revue du Barreau Canadien*, vol 75, no 3, p. 403-432.
- Petter, Andrew « Federalism and the Myth of the Federal Spending Power », *Canadian Bar Review*, vol. 68, septembre 1989, p.448-479.
- Russell, Peter « The Political Purpose of the Canadian Charter of right and freedom », *Revue du Barreau canadien*, volume 61, 1983,p.30-54.
- Scott, F. R., « The constitutional Background of The Taxation Agreement (1955-1956) » *McGill Law Journal* 1, p.1-10.
- Scott, F.R,« Centralization and Decentralization in Canadian federalism », 1951, 29 *Can. Bar. Rev.*,p.1095-1125
- Telford, Hamish; « The federal spending power in Canada; nation building or nation destroying », *Publius*, Vol. 33, 2003, p. 23-44
- Whitelaw, W.M., « Reconstructing the Quebec Conference », *Canadian Historical Review*, Volume n° 19, June 1938, p123-137.

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

- Canada, *Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940.

- Canada, Un Canada renouvelé, *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des Communes*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et services, 1992, 211 p.
- Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le déséquilibre fiscal au Canada, contexte historique, rapport, annexe 1*, 85 p.
- Québec, Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le pouvoir de dépenser*, 2001, 54 p.
- Québec, *Canadian Confederation Debates*, Hunter, Rose and Co, Ottawa, Parliamentary printers, 1865, 1032 p.
- Québec, *Débats parlementaires sur la question de la Confédération*, 3^{ième} session, 8^{ième} Parlement provincial du Canada, Québec, Hunter, Rose et Co., 1865. 1027 p.
- Québec, *Déclaration de l'Honorable Jean Lesage, Premier ministre, ministre des Finances et des Affaires fédérales-provinciales*, Conférence fédérale-provinciale, Québec, 31 mars 1964
- Québec, « Déclaration de Robert Bourassa », *Conférence constitutionnelle de Victoria*, Ottawa, Juin 1971, p.17.
- Québec, Mémoire du Gouvernement du Québec; *Conférence fédérale provinciale sur le rétablissement*, 25 avril 1946, imprimeur du roi,
- Québec. *Déclaration de Robert Bourassa*, Conférence constitutionnelle de Victoria, Ottawa, Juin 1971.
- Québec. *Déclaration de l'Honorable Jean Lesage, premier ministre, ministre des Finances et des Affaires fédérales-provinciales*, Conférence.
- Québec. *Le pouvoir de dépenser*. Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, position historique du Québec de 1944 à 1998, 1998, juillet 1998, 42 p.